

Recomandarea nr. 91 din 19 septembrie 2016

Cu privire la modul de interpretare/aplicare a unor dispoziții din Regulamentul privind organizarea activității de inspectare financiară

Actul normativ ce reglementează modul de organizare și funcționare a Inspecției financiare este Hotărârea Guvernului privind organizarea activității de inspectare financiară nr.1026 din 02.11.2010, cu modificările și completările ulterioare, prin care a fost aprobat Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspecției financiare.

În urma verificărilor efectuate s-a constatat că nu există un punct de vedere unitar cu privire la interpretarea și aplicarea dispozițiilor ce țin de activitatea de inspectare financiară.

De lămurirea modului de interpretare/aplicare a prevederilor Hotărârii Guvernului nr.1026 din 02.11.2010, cu modificările și completările ulterioare, respectiv de stabilirea dacă este *admisibilă inspectarea financiară la întreprinderile în procedură de insolabilitate* depinde crearea unui cadru juridic care să impună uniformizarea jurisprudenței.

Conform dispozițiilor pct.6 din Regulament, în exercitarea funcțiilor sale, Inspekția financiară efectuează inspectări (controale) financiare la:

a) autoritățile publice centrale și locale și instituțiile subordonate și/sau fondate de către acestea, pe aspecte ce țin de utilizarea resurselor finanțate sau contractate de la bugetul public național, a granturilor și a mijloacelor oferite de către donatorii interni și externi, raportarea datoriei publice, procedurile de achiziție publică, precum și gestionarea conformă a activelor și pasivelor;

b) la întreprinderile de stat și cele municipale, la societățile comerciale în al căror capital social statul deține o cotă-parte, precum și la persoanele afiliate, pe aspecte ce țin de utilizarea patrimoniului public, corectitudinea defalcărilor la buget și achitarea dividendelor, disciplina prețurilor și tarifelor reglementate de stat;

c) la alte persoane fizice și juridice, care utilizează mijloace financiare publice și gestionează patrimoniu public, pe aspecte ce țin de corectitudinea efectuării operațiunilor și tranzacțiilor economice din mijloace financiare publice și pe aspecte ce țin de respectarea cadrului normativ privind procedura de utilizare a granturilor oferite de donatorii interni și externi;

d) la persoanele juridice de drept public, la persoanele juridice de drept privat, precum și la persoanele fizice care practică activitate de întreprinzător și asociațiile obștești, la solicitarea organelor de drept, în baza ordonanțelor emise în cadrul desfășurării urmăririi penale, pe tematica prevăzută în ordonanțele organelor de drept.

Punctul 6 din Hotărâre începând cu 07.10.2014 a fost completat cu lit.d) prin Hotărârea Guvernului cu privire la modificarea și completarea unor hotărâri ale Guvernului nr.815 din 07.10.2014, în vigoare din 10.10.2014. Modificarea are drept scop atribuirea expresă a funcției de control economico-financiar la persoanele juridice de drept public/privat și persoanele fizice ce practică activitatea de întreprinzător la etapa inițierii urmăririi penale, pe tematica invocată în ordonanțele organelor de drept, deoarece după reorganizarea Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției în Centrul Național Anticorupție această funcție n-a

fost transmisă altui organ de control și, la moment, solicitările de efectuare a reviziilor sânt direcționate către Inspekția financiară.

În sensul Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014, cu modificările și completările ulterioare, *inspectarea financiară* este o acțiune de control, în baza principiilor transparenței și legalității, care constată dacă activitatea economico-financiară, operațiunile și tranzacțiile sânt efectuate în conformitate cu actele normative.

Potrivit art.78 alin.(1) din legea menționată, inspectarea financiară se efectuează de către Inspekția financiară din subordinea Ministerului Finanțelor *în baza regulamentului aprobat de către Guvern*.

Chestiunea de drept ridicată se referă la aspectul dacă, pornind de la interpretarea pct.6 din Regulament, art.78 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014, cu modificările și completările ulterioare, inspectării financiare pot fi supuse și întreprinderile în procedură de insolabilitate.

Pentru lămurirea acestei chestiuni se va recurge la respectarea principiului general al dreptului „*Utilex non distinguit, necnosdistingueredebemus*”, întrucât acolo unde legea nu distinge, nici interpretul nu trebuie să distingă.

Astfel, se constată că, prin conținutul lor, nici pct.6 din Hotărârea Guvernului privind organizarea activității de inspectare financiară nr.1026 din 02.11.2010, cu modificările și completările ulterioare, și nici Legea insolabilității nr.149 din 29.06.2012, cu modificările și completările ulterioare, nu fac nici o referire la interzicerea inspectării financiare a întreprinderii în procedură de insolabilitate și nici nu conțin o precizie suficientă pentru a permite Inspekției financiare efectuarea acestui control.

În primul rând, principiul legalității impune o interpretare strictă a normei juridice, astfel încât rezultatul interpretării să fie concordant cu voința legiuitorului. După cum s-a arătat, acolo unde legea nu distinge, nici interpretul nu trebuie să distingă (*utilex non distinguit, necnosdistingueredebemus*), chiar dacă este în discuție o zonă normativă specială, cum este cea financiară. Potrivit acestui principiu, prin interpretarea legii nu se poate restrânge aplicarea unui text de lege care a fost formulat într-un mod general. Astfel, și în materie financiară, formulării generale a textului îi corespunde o aplicare în aceeași măsură generală, neputând fi introduse distincții dacă legea nu le încorporează. Dacă legiuitorul ar fi intenționat să interzică inspectarea întreprinderii în procedură de insolabilitate ar fi prevăzut expres acest lucru.

Totodată, în cazul dat, această interpretare ar putea conduce la alegerea între două variante de interpretare a legii, în sensul de a interpreta că *ceea ce nu este expres interzis de lege este permis*, sau de a interpreta în sensul că *ceea ce nu este în mod expres prevăzut este interzis*. Din acest motiv, pentru a dovedi intenția legiuitorului, interpretarea și aplicarea dispozițiilor analizate urmează să se completeze printr-o altă metodă, cea mai adecvată fiind interpretarea sistematică a normei de drept, care implică lămurirea înțelesului unei norme juridice ținându-se cont de legăturile sale cu alte norme juridice, fie din același act normativ, fie dintr-un alt act normativ, respectiv analizarea acesteia în strânsă legătură cu întregul conținut

al actului normativ, precum și compararea cuprinsului acestei dispoziții în raport cu reguli și prevederi care se află în alte acte normative din aceeași materie.

O atare interpretare este impusă de reglementările art.288 în coroborare cu art.402 din Codul contravențional, conform cărora contravențiile pentru *încălcarea legislației cu privire la insolvabilitate*, manifestată prin: nedepunerea de către debitor a cererii introductive dacă există unul din temeiurile de intentare a procesului de insolvabilitate; depunerea de către debitor a cererii de intentare a procesului de insolvabilitate fictivă; tănuirea de administratorul provizoriu a documentelor activității economice și a documentelor de evidență contabilă; publicarea ori divulgarea în alt mod a informațiilor privind insolvabilitatea debitorului pînă la data intentării procesului de insolvabilitate; depunerea de către o persoană, în mod intenționat, fără existența unui temei de insolvabilitate, a cererii de intentare a procesului de insolvabilitate contra debitorului pentru a aduce prejudicii reputației comerciale a acestuia, *se examinează de organele de control financiar*.

Așadar, lipsa prevederilor exprese a inspectării întreprinderii în procedură de insolvabilitate nu înseamnă o omisiune de reglementare din partea legiuitorului, deoarece există dispoziții legale exprese în privința *încălcării legislației cu privire la insolvabilitate* în art. 288 din Codul contravențional, iar în art.402 al aceleiași legi se prevede că autoritatea competentă să soluționeze cauza contravențională este organul de inspectare financiară/control financiar din subordinea Ministerului Finanțelor.

Interpretarea forțată și abuzivă a prevederilor pct.6 din Hotărârea Guvernului nr.1026 din 02.11.2010, cu modificările și completările ulterioare, și a Legii insolvabilității nr.149 din 29.06.2012, cu modificările și completările ulterioare, după care întreprinderea în procedură de insolvabilitate nu poate fi supusă controlului financiar, este contrară și principiului general admis că interpretarea legii civile trebuie să urmărească cunoașterea voinței reale a legiuitorului, exprimată în norma de drept interpretată, iar nu crearea unei alte norme de drept sau denaturarea sensului acesteia.

În concluzie, din interpretarea logico-sistematică a dispozițiilor legale enunțate anterior, rezultă că inspectarea (controlul) financiară poate fi efectuată de Inspecția financiară și la întreprinderile care se află în procedură de insolvabilitate.