

## DECIZIE

13 septembrie 2017

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit  
al Curții Supreme de Justiție

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul: Iulia Sîrcu  
Judecătorii: Ion Druță, Maria Ghervas  
Dumitru Mardari, Luiza Gafton

examinând, fără înștiințarea participanților la proces, recursul declarat de  
Inspekția Financiară,

în cauza civilă la cererea de chemare în judecată a Întreprinderii de Stat  
„Stațiunea Tehnologico-Experimentală Codrul”, în planul procedurii de  
restructurare, împotriva Inspekției Financiare, intervenient accesoriu președintele  
comitetului creditorilor Întreprinderii de Stat „Stațiunea Tehnologico-  
Experimentală Codrul” - Oleg Alexa, cu privire la anularea autorizațiilor,

împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 16 februarie 2017, prin care au  
fost respinse apelurile declarate de Întreprinderea de Stat „Stațiunea Tehnologico-  
Experimentală Codrul”, în planul procedurii de restructurare, și Inspekția  
Financiară, cu menținerea hotărârii Judecătoriei Rîșcani mun. Chișinău din 16  
iunie 2016,

### c o n s t a t ă

La 15 iunie 2015, ÎS „Stațiunea Tehnologico-Experimentală Codrul”, în  
planul procedurii de restructurare, s-a adresat cu cerere de chemare în judecată  
împotriva Inspekției Financiare, intervenient accesoriu președintele comitetului  
creditorilor Întreprinderii de Stat „Stațiunea Tehnologico-Experimentală Codrul” -  
Oleg Alexa, cu privire la anularea autorizațiilor.

În motivarea acțiunii, reclamanta a invocat că la 07 mai 2015 Inspekția  
Financiară a emis autorizațiile nr. 627 și 628, prin care a fost autorizată efectuarea  
inspekției financiare complexe la ÎS „Stațiunea Tehnologico-Experimentală  
Codrul”, în planul procedurii de restructurare, în temeiul demersului Guvernului  
nr. 1460-255 din 07 aprilie 2015 și al Ministerului Agriculturii și Industriei  
Alimentare nr. 11-01/11 din 27 martie 2015, perioada supusă controlului financiar  
fiind anii 2012-2015. Ulterior, la 20 mai 2015 Inspekția Financiară a emis

autorizațiile nr. 698 și 699, prin care a fost prelungit termenul de inspectare financiară la întreprindere pentru perioada 21 mai 2015 – 10 iunie 2015. De asemenea, la 12 iunie 2015 au fost emise autorizațiile nr. 896 și 897 de prelungire a termenului de inspectare financiară complexă pentru perioada 12 iunie 2015 – 18 iunie 2015.

Consideră ÎS „Stațiunea Tehnologico-Experimentală Codrul”, în planul procedurii de restructurare, că autorizațiile nr. 896 și 897 din 12 iunie 2015 sunt ilegale și pasibil de a fi anulate, deoarece întreprinderea nu se regăsește în cercul persoanelor juridice care pot fi supuse inspectării financiare. Prin hotărârea Curții de Apel Chișinău nr. 2c-156/13 din 02 octombrie 2013 s-a intentat procesul de insolabilitate față de ÎS „Stațiunea Tehnologico-Experimentală Codrul”, fiind aplicate măsuri de asigurare prin suspendarea organelor de conducere ale întreprinderii și desemnarea administratorului insolabilității. Astfel, toată activitatea managerială a întreprinderii insolabile, indiferent de forma juridică de organizare, este sub supravegherea instanței de judecată, iar o altă entitate juridică nu poate verifica hotărârile comitetului creditorilor, ale adunării creditorilor, precum și actele încheiate de administratorul insolabilității în cadrul procedurii de insolabilitate. Mai mult ca atât, prin hotărârea Curții de Apel Chișinău din 26 iunie 2014, a fost confirmat planul procedurii de restructurare a întreprinderii, fiind menținută măsura de asigurare prin suspendarea organelor de conducere.

Menționează reclamanta că prin încheierea Curții de Apel Chișinău din 06 octombrie 2014, instanța de insolabilitate în vederea explicării hotărârii din 26 iunie 2014, a indicat că Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, în calitate de fondator al debitorului, nu are dreptul de a da ordine privind activitatea ultimului. Este evident faptul că, în calitate de fondator al ÎS „Stațiunea Tehnologico-Experimentală Codrul”, în planul procedurii de restructurare, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare nu are dreptul nici să dea ordine Inspecției Financiare să verifice activitatea întreprinderii din momentul intentării procedurii de insolabilitate. Prin urmare, autorizarea inspectării financiare a unei întreprinderi insolabile constituie o imixtiune în procesul de insolabilitate, fiind inadmisibilă aprecierea de către organul de control a oportunității încheierii anumitor acte juridice în această perioadă de către debitorul insolabil în vederea executării hotărârilor comitetului creditorilor și ale instanței de insolabilitate. În consecință, reieșind din prevederile art. art. 6 alin. (5) și 67 alin. (1) din Legea insolabilității nr. 149 din 29 iunie 2012, întreprinderea insolabilă nu se regăsește în cercul persoanelor juridice care pot fi subiecte ale inspectării financiare și respectiv, controlul prelungit de Inspecția Financiară a fost demarat ilegal, pripit și cu depășirea prerogativelor legale. Mai mult ca atât, Inspectoratul Fiscal de Stat mun. Chișinău este inclus în lista creditorilor întreprinderii și fiind autoritate cu funcții de control, are și a avut posibilitatea de a obține toate informațiile de care are nevoie Inspecția Financiară.

Afirmă ÎS „Stațiunea Tehnologico-Experimentală Codrul”, în planul procedurii de restructurare, că termenul inspectării a fost prelungit prin autorizațiile nr. 896 și 897 contrar Hotărârii Guvernului nr. 1026 din 02 noiembrie 2015 privind

organizarea activității de inspectare financiară, care nu prevede posibilitatea prelungirii inspectării financiare. Unicul act normativ care reglementează procedura de prelungire a controlului este Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 08 iunie 2012, în art. 22 alin. (1), în vigoare la data emiterii autorizațiilor, fiind prevăzută durata maximă a controlului - 10 zile calendaristice. Iar alin. (2) al articolului dat stipulează că în cazul controalelor inopinate, termenul de 10 zile poate fi prelungit cu încă 10 zile calendaristice de conducătorul organului de control în baza unei decizii motivate, care poate fi contestată de către persoana supusă controlului. Însă, în speță Inspekția Financiară a dispus efectuarea controlului în decursul a 42 zile calendaristice, ceea ce denotă că termenul de 20 zile calendaristice prevăzute de lege a fost depășit ilegal și neîntemeiat.

Solicită reclamanta anularea autorizațiilor nr. 896 și nr. 897 emise de Inspekția Financiară la 12 iunie 2015, ca fiind ilegale.

Prin hotărârea Judecătorei Rîșcani mun. Chișinău din 16 iunie 2016, acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată.

Prin decizia Curții de Apel Chișinău din 16 februarie 2017, au fost respinse apelurile declarate de ÎS „Stațiunea Tehnologico-Experimentală Codrul”, în planul procedurii de restructurare, și Inspekția Financiară, cu menținerea hotărârii Judecătorei Rîșcani mun. Chișinău din 16 iunie 2016.

La 25 aprilie 2017, Inspekția Financiară a declarat recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei Curții de Apel Chișinău din 16 februarie 2017 și hotărârii Judecătorei Rîșcani mun. Chișinău din 16 iunie 2016, cu pronunțarea unei noi hotărâri de încetare a procesului pe motiv că cauza nu urmează a fi judecată în procedură civilă.

În susținerea recursului, recurenta a invocat că pe parcursul examinării cauzei a pledat pentru încetarea procesului în temeiul art. 265 lit. a) CPC - pricina nu urmează a fi judecată în procedură civilă, însă instanțele ierarhic inferioare au respins acțiunea ca fiind nefondată, aplicând legea care nu trebuia să fie aplicată.

Indică Inspekția Financiară că atât instanța de fond, cât și cea de apel, au apreciat just că prevederile Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nu se extinde asupra controalelor efectuate de organele de control asupra modului de formare, administrare și utilizare a resurselor financiare publice și administrare a patrimoniului public, competență ce-i revine în exclusivitate Inspekției Financiare. Astfel, actele emise de Inspekția Financiară nu pot fi examinate potrivit procedurii stabilite în Legea nominalizată, dar cad sub incidența Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000. Prin urmare, autorizațiile nr. 896 și nr. 897 din 12 iunie 2015 nu se încadrează în noțiunea de act administrativ și nu pot face obiectul acțiunii de contencios administrativ, din care motiv procesul urmează a fi încetat în temeiul art. 265 lit. a) CPC.

Consideră recurenta că prin respingerea acțiunii ca neîntemeiată se creează un precedent judiciar eronat, care poate genera utilizarea neeficientă și frauduloasă a mijloacelor financiare și patrimoniului statului.

În conformitate cu art. 434 alin. (1) CPC, recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau a deciziei integrale.

Materialele dosarului atestă faptul că decizia Curții de Apel Chișinău din 16 februarie 2017 redactată integral, a fost expediată în adresa Inspecției Financiare la 14 martie 2017, potrivit scrisorii de însoțire nr. 2102 (f.d. 253, volumul I), însă lipsesc date cu privire la recepționarea acesteia.

În circumstanțele relevate, recursul declarat de Inspeția Financiară la 25 aprilie 2017, se consideră a fi depus în termenul prevăzut de lege.

La 16 mai 2017, în adresa intimațiilor ÎS „Stațiunea Tehnologico-Experimentală Codrul”, în planul procedurii de restructurare, și președintele comitetului creditorilor Oleg Alexa, a fost expediată copia recursului declarat de Inspeția Financiară, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referinței la recurs.

Intimații nu și-au valorificat dreptul respectiv și nu au depus referință.

Prin încheierea Curții Supreme de Justiție din 16 august 2017, recursul declarat de Inspeția Financiară a fost considerat admisibil.

În conformitate cu art. 444 CPC, prezentul recurs se examinează fără înștiințarea participanților la proces.

Studiind materialele dosarului în raport cu argumentele invocate în recurs, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul urmează a fi admis cu casarea deciziei instanței de apel și hotărârii primei instanțe și pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii din alte motive decât cele invocate de către instanțele ierarhic inferioare, din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. b) CPC, instanța de recurs, după ce judecă recursul, este în drept să admită recursul și să caseze integral sau parțial decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe, pronunțând o nouă hotărâre.

Conform art. 30 alin. (1) din Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 08 iunie 2012, persoana supusă controlului este în drept să depună cerere prealabilă de contestare la organul de control sau la organul ierarhic superior ori să conteste în instanța de judecată delegația de control, decizia de prelungire a duratei controlului și procesul-verbal de control, în tot sau în parte. Contestarea actului direct în instanța de judecată exclude dreptul de contestare prealabilă la organul de control sau organul ierarhic superior.

Iar potrivit art. 1 alin. (4) lit. b) din aceeași Lege, dispozițiile prezentei legi nu se extind asupra controalelor efectuate de organele de control în procesul auditului public extern și intern asupra modului de formare, administrare și utilizare a resurselor financiare publice și asupra administrării patrimoniului public, care sînt reglementate de legi speciale.

Art. 78 alin. (1) și (2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014, inspectarea financiară se efectuează de către Inspeția financiară din subordinea Ministerului Finanțelor în baza regulamentului aprobat de către Guvern. În cadrul inspectărilor financiare este verificată activitatea economico-financiară, inclusiv prin investigări operative și

analize documentare efectuate în baza informațiilor privind eventuale încălcări ale legislației sau fraude în gestionarea și utilizarea resurselor bugetare, în administrarea patrimoniului public, raportarea datoriei sectorului public, disciplina prețurilor și tarifelor reglementate de stat, în calcularea profitului net al întreprinderilor de stat/municipale și al societăților comerciale cu cota de participare a statului, precum și a dividendelor și a defalcărilor la buget a unei părți a profitului net al acestora.

Din suportul probator prezent la materialele cauzei rezultă că la 12 iunie 2015, Inspekția Financiară a emis autorizațiile nr. 896 și nr. 897, prin care au fost autorizați inspectorii Direcției inspectare financiară a întreprinderilor de stat a Inspekției financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, Istrati Nicolae și Staver Vasile, să efectueze inspectarea financiară complexă în temeiul demersului Guvernului nr. 1460-255 din 04 aprilie 2015 și al Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare nr. 11-01/11 din 27 martie 2015, la ÎS „Stațiunea Tehnologico-Experimentală Codrul”, în planul procedurii de restructurare, perioada supusă inspectării fiind anii 2012-2015 (f.d. 14-15, volumul I).

ÎS „Stațiunea Tehnologico-Experimentală Codrul”, în planul procedurii de restructurare, la 15 iunie 2015 a contestat în instanța de judecată autorizațiile susmenționate emise de către Inspekția Financiară.

Analizând conținutul actelor contestate în contextul normelor de drept citate, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție constată că autorizațiile nr. 896 și nr. 897 emise la 12 iunie 2015 de către Inspekția Financiară, nu cad sub incidența Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 08 iunie 2012 și nici nu pot face obiectul acțiunii în contenciosul administrativ, din următoarele considerente.

Actul administrativ poate fi definit ca fiind un act unilateral, cu caracter normativ sau individual, adoptat sau emis de către o autoritate publică sau de o persoană privată împuternicită prin lege sau printr-un act administrativ, în mod unilateral, în baza și în vederea exercitării legii, pentru nașterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice de drept administrativ.

Astfel, ținând cont de prevederile art. 2 și art. 3 din Legea contenciosului administrativ, obiect al acțiunii în contenciosul administrativ îl constituie: - actul administrativ cu caracter normativ sau individual; - contractul administrativ; - nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege - refuzul autorității publice de a primi cererea persoanei sau faptul de a nu răspunde petiționarului în termen de 30 de zile de la data înregistrării cererii, dacă legea nu prevede altfel.

La caz însă, se constată că autorizațiile emise de Inspekția Financiară nu se încadrează în noțiunea de act administrativ, acestea fiind niște acte pregătitoare care nu produc efecte juridice prin ele însele și nu duc la nașterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice de drept administrativ, prin actele date fiind doar autorizați inspectorii pentru efectuarea controlului financiar și care vor sta la baza emiterii ulterioare a actului de control.

Deci, actele pregătitoare sau operațiunile administrative și tehnico-materiale care stau la baza emiterii ulterioare a unui act administrativ, nu pot constitui de sine stătător obiect al acțiunii în contenciosul administrativ, deoarece nu produc efecte juridice prin ele însele.

În acest sens, nu poate fi reținut argumentul intimătei-reclamante ÎS „Stațiunea Tehnologico-Experimentală Codrul”, în planul procedurii de restructurare, susținut de către prima instanță și instanța de apel, precum că prevederile Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 08 iunie 2012 sunt aplicabile și controalelor financiare efectuate de către Inspekția Financiară, care în art. 30 stipulează că persoana supusă controlului este în drept să conteste în instanța de judecată delegația de control, decizia de prelungire a duratei controlului și procesul-verbal de control.

Or, art. 1 alin. (4) lit. b) din Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, prevede expres că dispozițiile prezentei legi nu se extind asupra controalelor efectuate de organele de control asupra modului de formare, administrare și utilizare a resurselor financiare publice și asupra administrării patrimoniului public, competență ce revine exclusiv Inspekției financiare potrivit art. 78 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014.

Prin urmare, actele emise de Inspekția Financiară nu pot fi examinate potrivit procedurii stabilite în Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, dar cad sub incidența Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000, care prevede dreptul oricărei persoane să conteste în instanța de judecată doar actele administrative, nu și cele preparatorii.

Reieșind din cele menționate, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră drept întemeiat argumentul recurenteii-pârâte Inspekția Financiară, precum că autorizațiile contestate de către ÎS „Stațiunea Tehnologico-Experimentală Codrul”, în planul procedurii de restructurare, nu pot fi contestate în instanța de contencios administrativ, în condițiile în care sunt acte pregătitoare și nu produc efecte juridice prin ele însele.

Cât privește solicitarea recurenteii Inspekția Financiară de încetare a procesului civil în temeiul art. 265 lit. a) CPC - pricina nu urmează a fi judecată în procedură civilă, instanța de recurs reține că în cazul în care actul contestat nu poate face obiectul acțiunii în contencios administrativ, acțiunea se respinge ca neîntemeiată, faptul dat neconstituind temei de încetare a procesului.

În circumstanțele expuse, instanța de recurs consideră că decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe urmează a fi casate, or, din conținutul acestora rezultă că acțiunea a fost examinată în fond cu respingerea pretențiilor ca fiind neîntemeiate, în speță însă acțiunea urmează a fi respinsă fără a atinge fondul din considerentele că actele contestate după esența și conținutul lor nu constituie acte administrative și nu fac obiectul contenciosului administrativ.

Distinct de cele relatate, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră neîntemeiat argumentul

intimatei-reclamante ÎS „Stațiunea Tehnologico-Experimentală Codrul”, în planul procedurii de restructurare, invocat în cererea de chemare în judecată, precum că se află în proces de insolvență și nu poate fi supusă controlului de către Inspekția Financiară, din următoarele.

Potrivit pct. 6 lit. b) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspekției financiare aprobat prin Hotărârea Guvernului privind organizarea activității de inspekție financiară nr. 1026 din 02 noiembrie 2010, în exercitarea funcțiilor sale, Inspekția financiară efectuează inspekții (controale) financiare 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.

Astfel, se constată că, prin conținutul lor, nici pct. 6 din Hotărârea Guvernului nr. 1026 din 02 noiembrie 2010 și nici Legea insolvenței nr. 149 din 29 iunie 2012, nu fac nici o referire la interzicerea inspekției financiare a întreprinderii în procedură de insolvență și nici nu conțin o precizie suficientă pentru a permite Inspekției financiare efectuarea acestui control.

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

Așadar, lipsa prevederilor exprese a inspekției întreprinderii în procedură de insolvență nu înseamnă o omisiune de reglementare din partea legiuitorului, deoarece există dispoziții legale exprese în privința încălcării legislației cu privire la insolvență 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 inspekție financiară/control financiar din subordinea Ministerului Finanțelor.

În concluzie, din interpretarea logico-sistematică a dispozițiilor legale enunțate, rezultă că inspekția (controlul) financiară poate fi efectuată de Inspekția Financiară și la întreprinderile care se află în procedură de insolvență.

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că instanțele ierarhic inferioare eronat au examinat în fond acțiunea și au respins pretențiile ca fiind neîntemeiate, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul declarat de Inspekția Financiară, a casa decizia Curții de Apel Chișinău din 16 februarie 2017

și hotărârea Judecătorei Rîșcani mun. Chișinău din 16 iunie 2016 cu pronunțarea unei hotărâri noi de respingere a acțiunii.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. b) CPC, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție,

d e c i d e:

Se admite recursul declarat de Inspekția Financiară.

Se casează decizia Curții de Apel Chișinău din 16 februarie 2017 și hotărârea Judecătorei Rîșcani mun. Chișinău din 16 iunie 2016, în cauza civilă la cererea de chemare în judecată a Întreprinderii de Stat „Stațiunea Tehnologico-Experimentală Codrul”, în planul procedurii de restructurare, împotriva Inspekției Financiare, intervenient accesoriu președintele comitetului creditorilor Întreprinderii de Stat „Stațiunea Tehnologico-Experimentală Codrul” - Oleg Alexa, cu privire la anularea autorizațiilor și se pronunță o hotărâre nouă prin care:

Se respinge acțiunea Întreprinderii de Stat „Stațiunea Tehnologico-Experimentală Codrul”, în planul procedurii de restructurare, împotriva Inspekției Financiare, intervenient accesoriu președintele comitetului creditorilor Întreprinderii de Stat „Stațiunea Tehnologico-Experimentală Codrul” - Oleg Alexa, cu privire la anularea autorizațiilor.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței, judecătorul

Iulia Sîrcu

Judecătorii

Ion Druță

Maria Ghervas

Dumitru Mardari

Luiza Gafton