



AVIZ

referitor la proiectul de Lege privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale

Analizând proiectul de **Lege privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.65 din 19.04.2010,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de lege, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de lege are ca obiect stabilirea cadrului general și procedurile privind redresarea financiară a unităților administrativ-teritoriale aflate în criză financiară sau în insolvență, modul de implicare a instituțiilor abilitate în redresarea economico-financiară a acestor unități, drepturile și obligațiile creditorilor unităților administrativ-teritoriale, precum și drepturile și obligațiile autorităților administrației publice locale, în scopul întăririi situației financiare și sprijinirii disciplinei economico-financiare a acestor unități.

Totodată, proiectul prevede și modificarea Legii nr.273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare.

Proiectul de lege face parte, potrivit art.73 alin.(3) lit.h) din Constituția României, republicată, din categoria legilor organice, iar în aplicarea dispozițiilor art.75alin.(1) din legea fundamentală, prima Cameră ce urmează a fi sesizată este Senatul.

2. Semnalăm că un proiect de lege având conținut și obiect de reglementare similare a fost transmis Consiliului Legislativ spre avizare de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.225 din 04.11.2008, fiind emis avizul favorabil, cu observații și propuneri, nr.1370 din 05.11.2008. Menționăm că observațiile și propunerile

formulate în avizul Consiliului Legislativ au fost preluate parțial în actualul proiect de lege.

3. Menționăm că, potrivit prevederilor art.85 din Legea nr.273/2006 privind finanțele publice locale, *„În termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Ministerul Administrației și Internelor și Ministerul Finanțelor Publice elaborează proiectul de lege specială privind procedura de aplicare a prevederilor art.74 și 75.”* Respectiv articole vizează criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale.

Totodată, semnalăm că adoptarea prezentului proiect de lege este unul din obiectivele Programului de guvernare 2009-2012, fiind prevăzută la pct.2 al Capitolului 19 - Reforma administrației publice.

4. Până de curând, în România, legislația insolvenței avea ca destinatar exclusiv comerciantul. În mod tradițional, unitățile administrativ-teritoriale erau excluse de la aplicabilitatea procedurii insolvenței. Potrivit prevederilor art.8 din Codul de comerț, statul, județul și comuna nu pot fi asimilați comercianților. Totodată, și Legea nr.85/2006 privind procedura insolvenței vizează exclusiv insolvența comercianților.

Legiuitorul roman a schimbat, prin Legea nr.273/2006 privind finanțele publice locale, concepția tradițională conform căreia autoritățile publice nu pot fi supuse procedurii insolvenței. Art.2 pct.38 din lege definește insolvența drept „incapacitatea unei unități administrativ-teritoriale de a-și achita obligațiile de plată lichide și exigibile, cu excepția celor care se află în litigiu contractual”. După ce, la art.74, este prevăzută starea de „criză financiară” ce poate fi depășită printr-un plan de redresare, la art.75 din Legea nr.273/2006 este reglementată o procedură de insolvență *sui generis* a unității administrativ-teritoriale. Unitatea administrativ-teritorială este considerată în stare de insolvență dacă se află în una dintre următoarele situații:

a) neachitarea obligațiilor de plată, lichide și exigibile, mai vechi de 120 de zile și care depășesc 50% din bugetul anual, fără a se lua în calcul cele aflate în litigiu contractual;

b) neachitarea drepturilor salariale prevăzute în bugetul de venituri și cheltuieli, pe o perioadă mai mare de 120 de zile de la data scadenței.

Creditorul sau grupul de creditori care dețin una sau mai multe creanțe lichide și exigibile împotriva unei unități administrativ-teritoriale, cu o valoare însumată care depășește 50% din buget pe o

perioadă de maxim 120 zile consecutive, pot introduce la tribunalul în a cărei circumscripție își are sediul unitatea administrativ-teritorială, o cerere de deschidere a procedurii insolvenței unități administrativ-teritoriale respective.

5. Structurat în șase capitole, prezentul proiect de lege conține capitole formate din mai multe articole și secțiuni, cum este cazul Cap.II și Cap.III, dar și capitole alcătuite doar din două articole, cum este cazul Cap.I, sau Cap.IV care are un singur articol. Precizăm că alcătuirea unui capitol dintr-un singur articol nu este recomandat de normele de tehnică legislativă, astfel că este necesară resistemizarea acestora, cu respectarea dispozițiilor Legii nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Semnalăm totodată că anumite prevederi din proiect reprezintă redarea aproape fidelă a unor articole din Legea nr.85/2006 privind procedura insolvenței, cu modificările ulterioare.

Totodată, se creează paralelisme legislative cu Legea nr.273/2006, deoarece definiția noțiunilor de „criză financiară” și „insolvență” este identică în ambele acte normative.

6. La **pct.1 al art.2**, pentru acuratețea informației, trimiterea trebuie realizată la **art.39**, nu la art.40.

La **pct.15 lit.b)**, sugerăm eliminarea parantezelor, nefiind recomandate de normele de tehnică legislativă. Reiterăm prezenta observație pentru toate situațiile similare.

7. La **art.12 lit.a)**, pentru a evita încărcarea inutilă a textului, sintagma „din prezenta lege” va fi eliminată. Reiterăm această observație pentru toate situațiile similare din proiect.

8. La **art.13**, pentru o mai bună redactare, sugerăm înlocuirea expresiei „În urma situației prevăzute”, prin „În **situația prevăzută**”.

9. La **art.36**, pentru o informare a evenimentelor legislative intervenite asupra Legii nr.85/2006, expresia „cu modificările ulterioare” va fi înlocuită prin „cu modificările **și completările** ulterioare”. Formulăm prezenta observație pentru toate situațiile similare din proiect.

10. La **art.39 lit.a)**, sugerăm reformularea textului, astfel încât să fie evitată repetarea cuvântului „raport”.

11. La **art.42**, pentru claritatea normei, recomandăm dezvoltarea textului, astfel încât să se înțeleagă că atribuțiile preluate de administratorul judiciar sunt doar cele vizând domeniul financiar.

Totodată, subliniem că expresia „pe seama și în numele acestuia” înseamnă același lucru, impunându-se înlocuirea acesteia prin sintagma „**în numele și pe contul acestuia**”.

12. La art.53, cu referire la termenul de 120 de zile prevăzut de art.75 alin.(2) din Legea nr.273/2006 la care se face trimitere, este de menționat că prin Ordonanța Guvernului nr.22/2002 privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii, s-a instituit regula conform căreia o creanță contra instituțiilor publice finanțate de la buget, constatată printr-un titlu executoriu, poate fi achitată numai dacă acea creanță este prevăzută în bugetul instituției publice, la capitolul „cheltuieli”. Potrivit art.2 din Ordonanța Guvernului nr.22/2002, „Dacă executarea creanței stabilite prin titluri executorii nu începe sau continuă din cauza lipsei de fonduri, instituția debitoare este obligată ca, în termen de 6 luni, să facă demersurile necesare pentru a-și îndeplini obligația de plată. Acest termen curge de la data la care debitorul a primit somația de plată comunicată de organul competent de executare, la cererea creditorului.”. Numai în cazul în care instituțiile publice nu își îndeplinesc obligația de plată în termenul respectiv de 6 luni, creditorul va putea solicita efectuarea executării silite, potrivit prevederilor art.3 din aceeași ordonanță.

Potrivit art.4 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.22/2002, ordonatorii principali de credite bugetare au obligația să dispună toate măsurile ce se impun, inclusiv virări de credite bugetare, în condițiile legii, pentru asigurarea în bugetele proprii și ale instituțiilor din subordine a creditelor bugetare necesare pentru efectuarea plății sumelor stabilite prin titluri executorii. Totuși, apreciem că termenul de 120 de zile de la scadența „obligației de plată”, prevăzut în art.75 alin.(2) din Legea nr.273/2006 privind finanțele publice locale, este nerealist, întrucât scadența obligației de plată a instituției bugetare se prorogă până la începutul exercițiului financiar viitor, dacă instituția bugetară în cauză își respectă obligația legală de a prevedea în bugetul pe anul viitor sume cu titlu de cheltuieli care să acopere obligația de plată respectivă. În plus, este posibilă încă o prorogare de 6 luni, în condițiile art.2 din Ordonanța Guvernului nr.22/2002.

13. La art.59 alin.(1), pentru acuratețea informației, trimiterea trebuie realizată la **art.78**, nu la art.80.

14. La art.65, pentru realizarea unității terminologice cu art.21 la care se face trimitere, recomandăm înlocuirea predicatului „numește” cu „desemnează”.

15. La **art.81**, pentru unitate terminologică cu art.59 alin.(1), recomandăm înlocuirea substantivului „hotărârea” prin „**încheierea**”.

16. La **art.90 alin.(2)**, având în vedere cele menționate la pct.12 *supra*, apreciem că norma este insuficient conturată, deoarece nu este clar dacă Ordonanța Guvernului nr.22/2002 se aplică sau nu situațiilor care generează starea de insolvență a unităților administrativ-teritoriale, deoarece prevederile menționate pot duce la amânarea momentului de debut al procedurii insolvenței.

17. La **art.114 alin.(1) teza întâi** este necesară reanalizarea stabilirii drept contravenție a faptei privind neintroducerea acțiunii de declarare a situației de criză financiară, întrucât procedura prevăzută în proiect în cadrul Capitolului II - Criza financiară - nu reglementează „acțiunea de declarare a situației de criză financiară”. Se impune, de aceea, reformularea textului în sensul stabilirii drept contravenție a încălcării unor obligații reglementate în mod expres prin proiect.

Din punct de vedere al sistematizării normelor, precizăm că dispoziția referitoare la agenții constatatori ai contravențiilor, prevăzută în cuprinsul **tezei a doua a art.114 alin.(1)**, trebuie să facă obiectul unui alineat distinct al articolului, marcat ca alin.(2). Observația este valabilă și pentru norma din **teza a treia a art.114 alin.(1)**, care trebuie prevăzută în cuprinsul unui alineat distinct, marcat ca alin.(3).

În ceea ce privește textul viitorului alin.(3), pentru un spor de rigoare normativă, precizăm că acesta trebuie să se refere la „sumele provenite din amenzi” și nu la „contravaloarea amenzilor”.

Pe cale de consecință, actualul **alin.(2)** va deveni alin.(4), urmând ca, pentru asigurarea uniformității în domeniul reglementării contravențiilor, textul să fie reformulat, astfel:

„(4) Contravenției prevăzute la alin.(1) îi sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002, cu modificările și completările ulterioare”.

18. În ceea ce privește infracțiunile prevăzute la **art.115**, semnalăm că urmare a adoptării proiectului de lege, infracțiunile privind starea de insolvență a unităților administrativ-teritoriale vor fi reglementate atât de noul act normativ, dar și de Legea nr.273/2006 unde, la art.77 alin.(1) lit.e) este prevăzută ca infracțiune exercitarea oricăror atribuții cu implicații financiare pe toată perioada gestionării situației de insolvență, conform prevederilor art.75 alin.(11)-(13), de către ordonatorul principal de credite sau de către autoritatea

deliberativă a unității administrativ-teritoriale aflate în procedură de insolvență. Propunem tratarea unitară a acestora, într-un singur act normativ, pentru a se evita atomizarea legislației în domeniu.

Totodată, sugerăm reanalizarea soluției legislative privind denumirea acestora drept „bancrută simplă” și, respectiv, „bancrută frauduloasă”, întrucât acestea sunt și denumirile infracțiunilor prevăzute de art.143 alin.(1) și (2) din Legea nr.85/2006 privind procedura insolvenței. Propunem, de aceea, ca denumirea infracțiunilor din proiect să fie reformulată, astfel încât acestea să se diferențieze în mod clar de infracțiunile prevăzute de Legea nr.85/2006.

Referitor la infracțiunea prevăzută la **alin.(1)**, pentru un spor de rigoare normativă, propunem înlocuirea expresiei „a cererii de deschidere a procedurii de insolvență” cu sintagma „a cererii de deschidere a procedurii de insolvență a unității administrativ-teritoriale”.

Pentru același motiv, la **alin.(2) lit.a) și b)**, noțiunea de „debitor” trebuie înlocuită cu expresia „unitate administrativ-teritorială aflată în stare de insolvență”, similar reglementării din art.116 alin.(1) și (2), precum și din art.117 alin.(1). Observația este valabilă și pentru **art.118**.

19. La art.116 alin.(1) și (2), este necesar ca expresia „infracțiunea de gestiune frauduloasă, potrivit prevederilor Codului penal” să fie reformulată, în sensul trimiterii exprese la normele din cadrul art.214 avute în vedere de incriminările propuse. Precizăm că, în caz contrar, nu s-ar înțelege în ce constă diferența între faptele prevăzute la alin.(1) și, respectiv, la alin.(2) ale art.116.

20. La art.119, precizăm că art.55 la care se face referire conține doar lit.a) - e), astfel încât menționarea acestora este de prisos.

21. Întrucât art.122 prevede modificarea și completarea Legii nr.273/2006, pentru o mai bună sistematizare a dispozițiilor normative, recomandăm reformularea părții introductive, astfel:

„Art.122. - La data intrării în vigoare a prezentei legi, Legea nr.273/2006 privind finanțele publice locale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.618 din 18 iulie 2006, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:”.

Pentru conformitate cu prevederile Legii nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cele 4 puncte ale art.122 vor fi numerotate cu cifre arabe, în locul celor romane.

Pentru corectitudinea ordinii operațiunilor propuse de inițiator, mai întâi va fi modificat art.78 și apoi se va introduce art.78¹. Prin urmare, pct.3 va deveni pct.4 și va fi plasat în finalul art.122.

La **pct.I și II**, pentru respectarea caracterului unitar în redactarea actelor normative cu obiect similar de reglementare, trebuie introdusă sintagma „se modifică și” înaintea sintagmei „vor avea următorul cuprins”, respectiv „va avea următorul cuprins”.

Totodată, pentru rigoare normativă, părțile dispozitive ale **pct.III și pct.IV** trebuie reformulate, după cum urmează:

„3. La articolul 78 alineatul (1), litera c) va avea următorul cuprins:”.

„4. După articolul 78 se introduce un nou articol, art.78¹, cu următorul cuprins:”.

Potrivit normelor de tehnică legislativă, textul nou introdus va fi precedat de denumirea marginală și numărul articolului din care face parte.

La **pct.III**, semnalăm că, pentru corecta sistematizare a normelor, dispoziția propusă pentru art.78¹ trebuie introdusă în cuprinsul art.77 - Infrațiuni și pedepse - de care se leagă tematic.

Propunem, de aceea, reformularea **părții dispozitive** a normei, astfel:

„3. La alin.(1) al articolului 77, după litera d) se introduce o nouă literă, lit.d¹), cu următorul cuprins:”.

În ceea ce privește norma de incriminare propusă, precizăm că nerespectarea dispozițiilor art.75 alin.(4) și (5) nu poate constitui infracțiunea de bancrută simplă, așa cum se prevede în proiect, pentru următoarele motive:

a) În lipsa oricărei precizări exprese, din text nu rezultă dacă acesta se referă la infracțiunea de bancrută simplă reglementată de Legea nr.85/2006 privind procedura insolvenței, ori la infracțiunea de bancrută simplă prevăzută la art.115 alin.(1) din proiect.

b) Asimilarea nerespectării dispozițiilor art.75 alin.(4) din Legea nr.273/2006 cu infracțiunea de bancrută simplă nu este corectă, nici măcar în situația în care ar fi avută în vedere infracțiunea de bancrută simplă prevăzută la art.115 alin.(1) din proiect. Precizăm că art.75 alin.(4) din Legea nr.273/2006 reglementează, de fapt, două obligații ale ordonatorului principal de credite al unității administrativ-teritoriale:

- obligația ca, **în termen de 15 zile** de la constatarea stării de insolvență, să **solicite deschiderea procedurii privind insolvența**

unității administrativ-teritoriale, prin cerere depusă la tribunalul în a cărui circumscripție se află unitatea administrativ-teritorială respectivă

- obligația de a notifica deschiderea procedurii de insolvență creditorilor și oricăror persoane interesate.

Or, infracțiunea de bancrută simplă, astfel cum este prevăzută la art.115 alin.(1) din proiect, constă în **neintroducerea ori introducerea tardivă** de către ordonatorul principal de credite, **a cererii de deschidere a insolvenței, într-un termen care depășește cu mai mult de 6 luni termenul prevăzut la art.75 alin.(4) din Legea nr.273/2006.**

Prin urmare, în ceea ce privește obligația de solicitare a deschiderii procedurii de insolvență, textele de incriminare au în vedere, de fapt, două situații distincte, întrucât termenele de la care nerespectarea obligației constituie infracțiune sunt diferite - 15 zile de la constatarea stării de insolvență, respectiv 6 luni de la expirarea unui termen de 15 zile de la constatarea stării de insolvență.

c) Asimilarea nerespectării dispozițiilor art.75 alin.(5) din Legea nr.273/2006 cu infracțiunea de bancrută simplă nu poate fi acceptată, întrucât aceste dispoziții reglementează incidența răspunderii ordonatorului principal de credite, în condițiile legii, pentru prejudiciile pricinuite părții interesate în cazul introducerii **premature, cu rea-credință**, a cererii pentru deschiderea procedurii privind insolvența unității administrativ-teritoriale. Or, potrivit art.115 alin.(1) din proiect, infracțiunea de bancrută simplă constă în **neintroducerea sau introducerea tardivă** a respectivei cereri.

Pentru toate aceste motive, este necesară reanalizarea normei propuse pentru art.78¹ la actualul **pct.III al art.122**, textul putând avea în vedere incriminarea de sine-stătătoare a celor două fapte, eliminându-se prevederea privind asimilarea lor cu infracțiunea de bancrută simplă. Precizăm însă că, în această situație, este necesar ca **art.122** să fie completat cu un nou punct, care să aibă drept obiect modificarea alin.(2) al art.77 din Legea nr.273/2006, în sensul prevederii exprese a pedepselor pentru nerespectarea dispozițiilor art.75 alin.(4) și (5).

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU


București

Nr. *479/21.04.2010*