

Dosarul nr. 3r-296/21

Instanța de fond: Curtea de Apel Chișinău – A. Minciuna, E. Palanciuc, I. Muruianu

## DECIZIE

20 octombrie 2021

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al  
Curtii Supreme de Justiție

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Maria Ghervas  
Nina Vascan  
Victor Burduh

examinând recursul declarat de către Societatea pe Acțiuni „Intact Asigurări Generale”, reprezentată de avocatul Victor Furnică,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de către Societatea pe Acțiuni „Intact Asigurări Generale” împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare, persoană terță Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la anularea hotărârii Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 15/1 din 07.04.2020 (publicată în MF nr. 142-146, art. 521 din 12.06.2020) cu privire la aprobarea Regulamentului privind situațiile financiare specializate ale entităților care desfășoară activitatea de asigurare și/sau reasigurare, cu Anexă și încasarea cheltuielilor de judecată,

împotriva încheierii din 05 iulie 2021 a Curtii de Apel Chișinău, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea depusă de către Societatea pe Acțiuni „Intact Asigurări Generale”,

constată:

La data de 17 martie 2021 SA „Intact Asigurări Generale” a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare, persoană terță Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, prin care a solicitat anularea hotărârii Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 15/1 din 07.04.2020 (publicată în MF nr. 142-146, art. 521 din 12.06.2020) cu privire la aprobarea Regulamentului privind situațiile financiare specializate ale entităților care desfășoară activitatea de asigurare și/sau reasigurare, cu Anexă și încasarea cheltuielilor de judecată.

În motivarea acțiunii reclamanta SA „Intact Asigurări Generale” a invocat că la data de 12 noiembrie 1998 prin Legea nr. 192 a fost fondată Comisia Națională a Pieței Financiare, care prin efectul art. 1 alin. (1) din Legea sus-enunțată este o autoritate publică autonomă, responsabilă față de Parlament, care reglementează și autorizează activitatea participanților la piața financiară nebanară, precum și supraveghează respectarea legislației de către ei, în acest scop Comisia Națională este investită cu putere de decizie, de dispensă, de interdicție, de intervenție, de control și de sancționare disciplinară și administrativă, în limitele stabilite de legislație.

Reclamanta a notat că în temeiul art. 20 alin. (1) din Legea privind Comisia Națională a Pieței Financiare nr. 192 din 12.11.1998 în scopul exercitării atribuțiilor sale, Comisia Națională emite decizii sub forma actelor normative (hotărâri) și a actelor cu caracter individual (hotărâri, ordonanțe, înscrieri protocolare), care se semnează de către președinte sau, în absența acestuia, de către vicepreședintele împuternicit.

La data de 21 decembrie 2006 Parlamentul Republicii Moldova, a aprobat Legea nr. 407 cu privire la asigurări (publicată în Monitorul Oficial nr. 47-49, art. 213), care a intrat în vigoare din data de 06.04.2007.

Conform art. 31 alin. (3) lit. d), art. 39 alin. (5) din Legea cu privire la asigurări nr. 407 din 21.12.2006 (redacția în vigoare la data aprobării Hotărârii contestate), asigurătorul are obligația să întocmească situații financiare consolidate, în conformitate cu actele normative emise întru aplicarea prezentei legi”; lista, forma și termenele de prezentare a rapoartelor financiare și altor dări de seamă ale asigurătorului (reasigurătorului) se stabilesc prin actele normative ale Autorității de supraveghere.

Reclamanta a menționat că la data de 12 iunie 2020 în Monitorul Oficial nr. 142-146 art. 521 din 12.06.2020 a fost publicată hotărârea Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 15/1 din 07.04.2020 cu privire la aprobarea Regulamentului privind situațiile financiare specializate ale entităților care desfășoară activitatea de asigurare și/sau reasigurare.

În temeiul art. 10 lit. a) din Legea contabilității nr. 113 din 27.04.2007 (aplicabilă la data emiterii Legii nr. 407 din 21.12.2006) organele de reglementare a contabilității includ: a) autorități statale - Guvernul, Ministerul Finanțelor, Banca Națională a Moldovei, Comisia Națională a Pieței Financiare, organele centrale de specialitate ale administrației publice, autoritățile administrației publice locale, Serviciul situațiilor financiare de pe lângă Biroul Național de Statistică (denumit în cele ce urmează Serviciul situațiilor financiare).

La data de 05 ianuarie 2018 a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 1-6, art. 22, Legea contabilității și raportării financiare nr. 287 din 15.12.2017, care a intrat în vigoare la data de 01.01.2019.

În ordinea art. 37 alin. (2) din Legea nr. 287 din 15.12.2017 Banca Națională a Moldovei, Comisia Națională a Pieței Financiare, organele centrale de specialitate își vor aduce actele normative în concordanță cu prezenta lege.

La data de 12 ianuarie 2018 a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 7-17, art. 34, Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017, care a intrat în vigoare în termen de 6 luni de la data publicării cu excepția art. 22, art. 50 alin. (2) și art. 58 alin. (6), care vor intra în vigoare după 12 luni de la data publicării acesteia.

Astfel, conform art. 16 alin. (1)-(3) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017 autoritățile administrației publice centrale de specialitate și autoritățile publice autonome emit sau aprobă, în condițiile legii, acte normative. Actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome sunt emise sau aprobate numai în temeiul și pentru executarea legilor și a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului. Actele normative respective se limitează strict la cadrul stabilit de actele normative de nivel superior

pentru executarea cărora se emit sau se aprobă și nu pot contraveni prevederilor actelor respective în clauza de adoptare a actelor normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome se indică expres actul normativ superior în temeiul căruia acestea sunt emise sau aprobate. Actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome se elaborează în termenele prevăzute de actele normative superioare sau într-un termen rezonabil pentru elaborarea acestora și pentru realizarea prevederilor lor.

Prin prisma art. 56 alin. (1) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017 actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării.

Astfel, prin prisma art. 16 alin. (1)-(3), art. 56 alin. (1) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017, prevederile Legii nr. 287 din 15.12.2017 și hotărârea Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 15/1 din 07.04.2020, la data publicării și intrării în vigoare a hotărârii Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 15/1 din 07.04.2020, în vigoare începând cu data de 01.01.2019, cu certitudine funcționa Legea nr. 287 din 15.12.2017.

Potrivit art. 8 alin. (3) din Legea nr. 287 din 15.12.2017 Comisia Națională a Pieței Financiare, organele centrale de specialitate pot elabora, în conformitate cu standardele de contabilitate și cu alte acte normative, reglementări contabile specifice anumitor ramuri, domenii/sectoare de activitate, cu aprobarea acestora de către Ministerul Finanțelor.

Reclamanta a declarat că, din cuprinsul actului normativ contestat, și anume, Hotărârii Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 15/1 din 07.04.2020 (publicată în Monitorul Oficial nr. 142-146 art. 521 din 12.06.2020) cu privire la aprobarea Regulamentului privind situațiile financiare specializate ale entităților care desfășoară activitatea de asigurare și/sau reasigurare rezultă cu certitudine că terțul Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, nu a aprobat această reglementare contabilă specifică ramurii asigurării, or, condiția aprobării este una imperativă, fiind expres stabilită de legiuitor. Pentru aceste motive, SA „Intact Asigurări Generale” a solicitat anularea hotărârii Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 15/1 din 07.04.2020 (publicată în MF nr. 142-146, art. 521 din 12.06.2020) cu privire la aprobarea Regulamentului privind situațiile financiare specializate ale entităților care desfășoară activitatea de asigurare și/sau reasigurare, cu Anexă.

Prin încheierea din 05 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Societatea pe Acțiuni „Intact Asigurări Generale” împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare, persoană terță Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la anularea hotărârii Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 15/1 din 07.04.2020 (publicată în MF nr. 142-146, art. 521 din 12.06.2020) cu privire la aprobarea Regulamentului privind situațiile financiare specializate ale entităților care desfășoară activitatea de asigurare și/sau reasigurare, cu Anexă și încasarea cheltuielilor de judecată. (f.d. 95-105)

La data de 14 iulie 2021 SA „Intact Asigurări Generale” a declarat recurs nemotivat împotriva încheierii din 05 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău, ulterior

la 27 iulie 2021 a înaintat recurs motivat, solicitând admiterea recursului, casarea încheierii instanței de apel, cu transmiterea cauzei la rejudecare în alt complet de judecată pentru examinarea cauzei în fond. (f.d. 111, 116-122)

În motivarea recursului reprezentantul recurentei a menționat că instanța de apel neîntemeiat a aplicat o lege care nu trebuia să fie aplicată și în mod generic a declarat acțiunea ca inadmisibilă, considerând în mod subiectiv că reclamanta nu a demonstrat ce drept i-a fost încălcat prin activitatea administrativă.

A indicat că instanța a reținut aplicabile speței prevederile art. 22 alin. (2) din Legea privind Comisia Națională a Pieței Financiare nr. 192 din 12.11.1998, iar la data de 01.04.2019 a intrat în vigoare Codul administrativ, care în art. 257 alin. (3) lit. a) expres prevede că Guvernul, în termen de 6 luni de la publicarea prezentului cod va elabora și va prezenta Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în vigoare în concordanță cu prezentul cod.

Astfel, regulile de procedură cuprinse în Codul administrativ, fiind posterioare celor cuprinse în Legea privind Comisia Națională a Pieței Financiare nr. 192 din 12.11.1998, urmează să fie aplicate prezentei spețe.

Recurenta a mai menționat că instanța de fond a considerat că reclamanta nu a demonstrat dreptul sau interesul legitim încălcat prin actul normativ contestat, deși Licența nr. 000903 din 30.06.2017 demonstrează că SA „Intact Asigurări Generale” reprezintă un asigurator ce desfășoară activitatea de asigurări generale, iar prevederile hotărârii Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 15/1 din 07.04.2020 se aplică asiguratorului, inclusiv contestatarei.

A mai solicitat să se rețină că în temeiul notei informative la proiectul de hotărâre contestată, la capitolul „Fundamente economico-financiare”, Comisia expres indică că prezenta hotărâre nu necesită alocarea mijloacelor financiare din bugetul Comisiei Naționale a Pieței Financiare, însă, va genera costuri pentru companiile de asigurări. În acest sens, un prim drept care i se aduce atingere recurentei, dar și altor asiguratorii, este dreptul de proprietate.

Recurenta a mai menționat că prin efectul hotărârii contestate, Comisia Națională a Pieței Financiare obligă asiguratorii să prezinte situații financiare specializate, însă, care sunt identice după denumire și conținut cu cele pe care trebuie să le prezinte Biroului Național de Statistică conform Legii contabilității și raportării financiare nr. 287 din 15.12.2017. Prin urmare, prin hotărârea contestată, asiguratorii sunt obligați să raporteze aceiași informație atât Biroului Național de Statistică, cât și Comisiei Naționale a Pieței Financiare, dar că în rapoarte diferite și în termene diferite. În speță, interesul legitim al asiguratorului este afectat prin faptul că acestuia i-au fost instituite mai multe obligații, decât cele prevăzute de Lege, prin actul normativ inferior, prin faptul că s-a depășit cadrul normativ reglementat prin Lege, privind forma și conținutul rapoartelor, periodicitatea de prezentare, etc.

În conformitate cu art. 242 Cod administrativ recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată, care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată, care a emis încheierea contestată, transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.

Încheierea Curții de Apel Chișinău a fost emisă la data de 05 iulie 2021 și

notificată la 23 iulie 2021 SA „Intact Asigurări Generale” și avocatului Victor Furnică prin intermediul poștei electronice. (f.d. 112-115)

Astfel, recursul nemotivat depus la data de 14 iulie 2021 și recursul motivat depus la 27 iulie 2021 de către SA „Intact Asigurări Generale”, reprezentată de avocatului Victor Furnică, se consideră declarat în termen.

La data de 01 septembrie 2021 Comisia Națională a Pieței Financiare a depus referință, solicitând respingerea cererii de recurs depusă de către SA „Intact Asigurări Generale”, cu menținerea încheierii din 05 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău.

În conformitate cu art. 247 Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

Examinând recursul depus, prin prisma argumentelor invocate în recurs și a materialelor din dosar, coroborat cu normele de drept, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul urmează a fi respins, cu menținerea încheierii din 05 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău, din motivele ce succed.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă o decizie de respingere a recursului.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

Astfel, din actele cauzei rezultă că SA „Intact Asigurări Generale” a depus acțiune de control normativ, prin care a solicitat anularea hotărârii Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 15/1 din 07.04.2020 (publicată în MF nr. 142-146, art. 521 din 12.06.2020) cu privire la aprobarea Regulamentului privind situațiile financiare specializate ale entităților care desfășoară activitatea de asigurare și/sau reasigurare, cu Anexă și încasarea cheltuielilor de judecată.

Prin încheierea din 05 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Societatea pe Acțiuni „Intact Asigurări Generale” împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare, persoană terță Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la anularea hotărârii Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 15/1 din 07.04.2020 (publicată în MF nr. 142-146, art. 521 din 12.06.2020) cu privire la aprobarea Regulamentului privind situațiile financiare specializate ale entităților care desfășoară activitatea de asigurare și/sau reasigurare, cu Anexă și încasarea cheltuielilor de judecată.

Din conținutul recursului depus de către SA „Intact Asigurări Generale”, reprezentată de avocatul Victor Furnică, rezultă că nu este de acord cu încheierea din 05 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău, indicând că s-a admis încălcarea dreptului de acces liber la justiție, dreptul la apărare, a principiului oralității și nemijlocirii, contradictorialității, fiind privată de dreptul la un proces echitabil, a examinării cererii într-un termen rezonabil, iar prin soluția dată instanța a ignorat examinarea subiectului și obiectului acțiunii de importanță majoră particulară dar și extinsă, lipsind de dreptul de a-și apăra drepturile vătămate.

Analizând argumentele recursului precum și argumentele indicate în

încheierea de inadmisibilitate a acțiunii de control normativ instanța de recurs constată că prima instanță corect a interpretat normele de drept material și procedural pertinente speței, pronunțând o soluție justă și întemeiată.

În favoarea concluziei date se menționează următoarele.

În conformitate cu prevederile art. 189 alin. (1) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

În continuare, conform art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contencios administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Alineatul (2) al aceluiași articol stipulează la lit. e) că, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

În sensul art. 17 din Codul administrativ drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Articolul 20 din Codul administrativ dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Conform art. 5 din Codul administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Conform art. 12 din Codul administrativ un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Din coroborarea normelor enunțate rezultă că unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contestare, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Reclamantul care înaintează acțiune în contencios administrativ trebuie să urmărească și să justifice procesual pentru testul de admisibilitate revendicarea unui drept subiectiv propriu căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă contestată.

Implicit speței, instanța de recurs atestă că SA „Intact Asigurări Generale” a menționat în cererea de recurs că prin acțiunile Comisiei Naționale a Pieței Financiare, care este o autoritate publică autonomă și care reglementează și autorizează activitatea participanților la piața financiară nebanară, precum și supraveghează respectarea legislației de către ei, i-a instituit mai multe obligații, decât cele prevăzute de Legea cu privire la asigurări nr. 407 din 21.12.2006, prin actul normativ inferior, prin faptul că s-a depășit cadrul normativ reglementat prin lege, privind forma și conținutul rapoartelor, periodicitatea de prezentare, etc.

Însă, aceste argumente în susținerea dreptului încălcat prin activitatea administrativă a Comisiei Naționale a Pieței Financiare nu au fost invocate în acțiunea de control normativ, ori această condiție este obligatorie la examinarea admisibilității acțiunii în contencios administrativ.

Conform art. 22 alin. (2) din Legea privind Comisia Națională a Pieței Financiare nr. 192 din 12.11.1998 actele normative ale Comisiei Naționale pot fi contestate doar de către persoana în privința căreia, în baza actului cu caracter normativ contestat, s-a adoptat ori s-a refuzat adoptarea unui act cu caracter individual. Actul cu caracter normativ în baza căruia s-a adoptat ori s-a refuzat adoptarea unui act cu caracter individual poate fi contestat doar concomitent cu contestarea actului cu caracter individual.

Instanța de recurs menționează că SA „Intact Asigurări Generale” nu a respectat prevederile legii speciale, care determină modul și regimul contestării de către persoanele vizate în actele administrative, inclusiv și a celor cu caracter normativ emise de către Comisia Națională a Pieței Financiare.

SA „Intact Asigurări Generale” n-a justificat prin prisma art. 22 alin. (2) din Legea privind Comisia Națională a Pieței Financiare nr. 192 din 12.11.1998, că prin adoptarea Regulamentului privind situațiile financiare specializate ale entităților care desfășoară activitatea de asigurare și/sau reasigurare s-a adus atingere drepturilor sale în sensul art. 17 din Codul administrativ, ori la data contestării hotărârii Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 15/1 din 07.04.2020 cu privire la aprobarea Regulamentului privind situațiile financiare specializate ale entităților care desfășoară activitatea de asigurare și/sau reasigurare față de asigurator n-a fost emis un careva act cu caracter individual ce ar limita drepturile SA „Intact Asigurări Generale”.

Drept urmare, ținând cont de normele legale notate, instanța de fond corect a stabilit că, nu sunt întrunite condițiile de admisibilitate a acțiunii conform Codului administrativ, ori din acțiunea de control normativ și solicitările asiguratorului SA „Intact Asigurări Generale” nu rezultă încălcarea prin actul administrativ normativ sau prin activitatea administrativă a unui drept al său prin prisma Codului administrativ.

Reieșind din considerentele menționate și având în vedere că încheierea din 05 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău este întemeiată, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul, cu menținerea încheierii instanței de fond.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

decide :

Se respinge recursul depus de către Societatea pe Acțiuni „Intact Asigurări Generale”, reprezentat de avocatul Victor Furnică.

Se menține încheierea din 05 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău, emisă în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de către Societatea pe Acțiuni

„Intact Asigurări Generale” împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare, persoană terță Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la anularea hotărârii Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 15/1 din 07.04.2020 (publicată în MF nr. 142-146, art. 521 din 12.06.2020) cu privire la aprobarea Regulamentului privind situațiile financiare specializate ale entităților care desfășoară activitatea de asigurare și/sau reasigurare, cu Anexă și încasarea cheltuielilor de judecată.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței  
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh