

Dosar nr. 3ra-1056/21
2-20100153-01-3ra-13102021
Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud. V. Ciurac)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (A. Bostan, V. Negru, Gr. Dașchevici)

Î N C H E I E R E

11 mai 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Iurie Bejenaru
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Societatea pe Acțiuni „Intact Asigurări Generale”,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea pe Acțiuni „Intact Asigurări Generale” împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare cu privire la contestarea actelor administrative,

împotriva deciziei din 08 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău prin care s-a admis cererea de apel înaintată de Consiliul Concurenței și s-a casat hotărârea din 23 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

c o n s t a t ă :

La 17 august 2020, reclamanta SA „Intact Asigurări Generale” a sesizat instanța de contencios administrativ cu cererea de chemare în judecată împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare prin care a solicitat anularea ordonanței nr.36/7-O din 04 august 2020 „referitor la inițierea controlului complex în cadrul Companiei „Intact Asigurări Generale” SA” și a ordonanței nr. 38/1-O din 12 august 2020 „referitor la modificarea ordonanței nr.36/7-O din 04 august 2020”, precum și compensarea cheltuielilor de asistență juridică.

În motivarea cererii a indicat că, la 04 august 2020, Comisia Națională a Pieței Financiare a comunicat reprezentantului SA „Intact Asigurări Generale”, contabilului-șef Lozanu Tatiana, ordonanța nr.36/7-O din 04 august 2020 prin care s-a dispus controlul „complex” în vederea respectării de către SA „Intact Asigurări Generale” a legislației în domeniul asigurărilor la situația din 30 iunie 2020.

La 11 august 2020, reclamanta a depus cererea prealabilă prin care a solicitat anularea actului administrativ defavorabil - ordonanța nr.36/7-O din 04 august 2020. Concomitent a solicitat suspendarea efectelor actului contestat până la soluționarea cererii prelabile. Contrar acestor solicitări, la 13 august 2020, la sediul SA „Intact Asigurări Generale” s-au prezentat angajații Departamentului de asigurări al Comisiei Naționale a Pieței Financiare, împuterniciți cu efectuarea controlului, care au comunicat directorului general următoarele acte: 1. notificarea Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 06-2227 din 13 august 2020 prin care s-a respins cererea

prealabilă depusă de SA „Intact Asigurări Generale” în partea anulării ordonanței Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr.36/7-O din 04 august 2020; 2. ordonanța Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 38/1-O din 12 august 2020 privind completarea ordonanței nr. 36/7-O din 04 august 2020; 3. ordinul Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 25 din 05 august 2020, privind delegarea împuternicirilor. 4. planul de control aprobat de președintele Comisiei Naționale a Pieței Financiare; 5. solicitarea nr.1 din 12 august 2020.

În condițiile în care pârâta a comunicat decizia cu privire la cererea prealabilă depusă, reclamanta a apreciat ordonanța nr.36/7-O din 04 august 2020 și ordonanța nr.38/1-O din 12 august 2020 ca fiind ilegale, emise cu încălcarea procedurilor obligatorii stabilite de Lege.

Reclamanta și-a argumentat critica prin faptul că pârâta nu a motivat sub nici un aspect exercitarea dreptului său discreționar la inițierea controlului complex în privința SA „Intact Asigurări Generale”. Totodată, legea nu prevede că pentru soluționarea cererii de autorizare a activității „Carte Verde” este necesară efectuarea contorului complex în privința asigurătorului. Potrivit legislației de profil, se efectuează doar audit de către un auditor autorizat. Efectuarea contorului complex asupra asigurătorului în contextul depunerii cererii de obținere a autorizării „Carte Verde” constituie și o încălcare a principiului egalității de tratament în raport cu alte companii care au obținut acest drept și practică acest gen de asigurări.

De asemenea, a invocat că autoritatea de supraveghere, fără a ține cont de prevederile imperative a Legii, nu doar a limitat exercitarea drepturilor și intereselor legitime a SA „Intact Asigurări Generale”, dar în general nu i-a oferit în nici un fel posibilitatea să-și expună obiecțiile și observațiile, până la emiterea actului administrativ contestat.

A accentuat că respectarea necondiționată a prevederilor legale este un atribut al statului de drept, iar pârâta, ca organ ce are statut de autoritate publică de reglementare, control și supraveghere, trebuie să fie exemplu și să nu admită nici un fel de derogare de la normele ce îi reglementează conduita. În esență, Comisia Națională a Pieței Financiare a emis din oficiu un act abuziv, arbitrar și ilegal, care urmează a fi anulat în totalitate.

Reclamanta a solicitat admiterea acțiunii și anularea ordonanței Comisiei Naționale a Pieței Financiare 36/7-O din 04 august 2020, completată prin ordonanța Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 38/1-O din 12 august 2020.

La 27 octombrie 2020, reclamanta a înaintat cerere de chemare în judecată concretizată.

În motivarea acesteia a indicat că, la 15 septembrie 2020, prin ordonanța Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 44/13-O a fost revocată ordonanța Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 36/7-O din 04 august 2020, completată prin ordonanța Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 38/1-O din 12 august 2020, fără a se indica de pârâtă temeiul juridic reținut pentru a emite actul de revocare.

Cu referire la argumentul pârâtei precum că actul de revocare a fost emis pe temei de inoportunitate a actului administrativ individual defavorabil contestat, a menționat că revocarea produce efecte juridice din momentul emiterii, iar prevederile art.228 alin.(1) Cod Administrativ sunt aplicabile doar atunci când actul administrativ este anulat de către instanța de judecată. Cu toate acestea reclamanta a solicitat anularea (dar nu revocarea) actului administrativ, pe motiv că este ilegal.

Prin urmare, revocarea, ca acțiune a autorității intervine doar în situația în care actul administrativ individual este legal și este cu efecte exclusiv pentru viitor.

În acest sens, reclamanta a insistat pe faptul că, obiectul acțiunii în contencios administrativ nu a dispărut ca efect al emiterii ordonanței Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 44/13-O din 15 septembrie 2020. Pretenția nu s-a stins odată cu actul de revocare, or, reclamanta a solicitat instanței să supună controlului de legalitate actul administrativ contestat și drept consecință, în cazul în care, acesta este ilegal, să aplice instituția nulității actului administrativ individual defavorabil.

A solicitat emiterea unei hotărâri prin care să se constate ilegalitatea și nulitatea din momentul emiterii a ordonanței Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 36/7-O din 04 august 2020, completată prin ordonanța Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr.38/1-O din 12 august 2020 (f.d. 47-51).

Totodată, la 19 octombrie 2020 reclamanta a înaintat demers privind încasarea cheltuielilor de asistență juridică în sumă de 14 000 lei (f.d. 41).

Prin hotărârea din 23 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani a fost admisă parțial cererea de chemare în judecată în contenciosul administrativ depusă de SA „Intact Asigurări Generale”. S-a constatat nulitatea ordonanței Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr.36/7-O din 04 august 2020, completată prin ordonanța Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr.38/1-O din 12 august 2020 și s-a dispus încasarea din contul Comisiei Naționale a Pieței Financiare în beneficiul SA „Intact Asigurări Generale” a sumei de 4000 (patru mii) lei cu titlu de cheltuieli pentru asistență juridică. În rest cererea de chemare în judecată în contenciosul administrativ depusă de SA „Intact Asigurări Generale”, s-a respins ca neîntemeiată.

Pentru a hotăra astfel, instanța de fond a reținut că, în cazul depunerii declarației pentru reperfectarea licenței pentru a include un nou tip de asigurare, asigurătorul trebuie să anexeze la declarația respectivă mai multe acte inclusiv: condițiile de asigurare pentru fiecare clasă, modelele de contracte de asigurare, modelele de polițe de asigurare, tarifele de asigurare și structura tarifelor respective; baza tehnică pentru calculul primelor de asigurare și al rezervelor tehnice, structura primelor de asigurare pe fiecare tip de asigurare, programul de reasigurare propus pentru a susține clasa de asigurare, business-planul potrivit categoriei, clasei și tipului de asigurări, întocmit pentru următorii 3 ani financiari, ordinele de numire a reprezentanților de despăgubiri pentru fiecare filială (reprezentanță), sau mandatele brokerilor cu atribuții de reprezentant de despăgubiri; extrasul din contul bancar al solicitantului de licență privind mijloacele bănești disponibile; expertiza auditorului etc.

În speță, instanța a atestat că, prin ordonanța nr. 36/7-O din 04 august 2020, Comisia Națională a Pieței Financiare a dispus controlul complex în vederea respectării de către Compania SA „Intact Asigurări Generale” a legislației în domeniul asigurărilor, la situația din 30 iunie 2020, care însă nu este prevăzut de cadrul legal drept condiție pentru examinarea unei cereri de reperfectare a licenței și includerii unui nou tip de asigurări.

În acest sens, instanța de judecată a apreciat temeiul invocat de Comisia Națională a Pieței Financiare prin care s-a dispus efectuarea controlului complex în cadrul SA „Intact Asigurări Generale”, ca unul neîntemeiat, or în situația de reperfectare a licenței de răspundere civilă auto externă „Carte Verde”, legiuitorul nu prevede obligativitatea inițierii unei evaluări a activității financiar-operațional în vederea corespunderii rigorilor acesteia standardelor SIA „Carte Verde”.

Mai mult, instanța a conchis că necesitatea autorității de supraveghere de a se documenta cu starea de lucruri a Companiei și prin urmare, pronunțarea unei decizii pe marginea cererii de reperfectare a licenței, poate avea loc prin analizarea informațiilor din actele anexate de reclamantă la cererea de reperfectare a licenței, iar dispunerea arbitrară a unui control complex constituie o imixtiune nejustificată și o acțiune abuzivă și ilegală în activitatea reclamantei.

Subsecvent, a constatat că, la 15 septembrie 2020, prin ordonanța Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 44/13-O, s-a revocat ordonanța Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 36/7-O din 04 august 2020, completată prin ordonanța Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 38/1-O din 12 august 2020, fără fi indicat temeiul juridic reținut pentru a emite actul de revocare.

Corespunzător, a concluzionat asupra admiterii parțiale a pretenției reclamantei, constatând nulitatea ordonanței Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr.36/7-O din 04 august 2020, completată prin ordonanța Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr.38/1-O din 12 august 2020, cu atât mai mult că actul a fost revocat și de către partea pârâtă.

Cu referire la pretenția reclamantei privind încasarea cheltuielilor de judecată în mărime de 14 000 lei, instanța a reținut că, reclamanta a anexat la dosar factura nr.1846712 din 09 septembrie 2020 și raportul de activitate privind prestarea serviciilor juridice, conform căruia cheltuielile de judecată compuse din cheltuieli de asistență juridică avocatului Victor Furnică constituie sumă de 14 000 lei.

Totodată, instanța a constatat că suma de 14 000 lei pentru cheltuieli de asistență juridică este una exagerată și nu reprezintă un quantum rezonabil reieșind din numărul de ședințe (3 ședințe) și acțiunile concrete ale avocatului pe marginea examinării cauzei civile.

Corespunzător, pretențiile reclamantei privind încasarea de la pârâtă a cheltuielilor de judecată compuse din cheltuieli de asistență juridică în sumă de 14 000 lei au fost admise parțial, cu încasarea de la pârâtă a sumei rezonabile de 4000 (patru mii) lei cu titlu de cheltuieli pentru asistență juridică.

În drept, instanța și-a întemeiat soluția pe prevederile art.art. 5, 10,17, 224 alin. 1 lit.d) din Codul administrativ, art.art. 1 alin.1, 8 lit.c) și n) din Legea nr. 192 din 12.11.1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare, Comisia Națională a Pieței Financiare, pct.9 subpct.1 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea CNPF și art.24 alin.3 lit. c), alin.4 din Legea nr. 407 din 21.12.2006 cu privire la asigurări.

Invocând ilegalitatea hotărârii instanței de fond în partea admiterii acțiunii, la 25 noiembrie 2020, Comisia Națională a Pieței Financiare a declarat apel asupra hotărârii din 23 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

Prin decizia din 08 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău, apelul declarat de Comisia Națională a Pieței Financiare a fost admis, fiind casată hotărârea din 23 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și emisă o decizie nouă potrivit căreia acțiunea în contencios administrativ depusă de SA „Intact Asigurări Generale” împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare privind anularea ordonanței nr.36/7-O din 04 august 2020 și a ordonanței nr. 38/1-O din 12 august 2020, precum și compensarea cheltuielilor de asistență juridică, a fost declară inadmisibilă.

Instanța de apel a reținut că acțiunea în contencios are menirea de a oferi protecție juridică persoanei împotriva activității administrative ilegale a autorităților publice, dar nu este un mijloc legal prin care să se urmărească blocajul activității autorităților publice sau antrenarea fără motiv a terților în acțiune judiciară pentru motive de insatisfacție generală. Totodată, temeiul constituțional al contestării actelor autorităților publice și a răspunderii acestor autorități pentru vătămările aduse prin nesocotirea sau încălcarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei rezultă din art. 52 din Constituție, dar este prevăzut expres și în art. 53, consacrat nemijlocit dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică. Protecția drepturilor și libertăților omului împotriva activității ilegale a autorităților publice își are suportul și în actele internaționale referitoare la drepturile și libertățile fundamentale ale omului. În acest sens, Declarația Universală a Drepturilor Omului, în art. 8, stabilește: „Orice persoană are dreptul să se adreseze în mod efectiv instanțelor judiciare competente împotriva actelor care violează drepturile fundamentale ce îi sunt recunoscute prin constituție sau prin lege“.

În continuarea expunerilor, instanța a enunțat că persoana vătămată în drepturile sale prin acte administrative poate să se apere recurgând la pârghiile și instrumentele oferite de legislația administrativă, care are drept scop reglementarea procedurii de înlăturare a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Rezumând, Completul judiciar a conchis că, în acțiunile în contencios administrativ, calitatea de reclamant o poate avea doar persoana care poate revendica un drept vătămat sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă, condiție care la caz nu a fost întrunită, considerent din care devin aplicabile 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, potrivit cărora acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamanta nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

Astfel, prin acțiunea depusă, reclamanta contestă operațiunile administrative întreprinse de Comisia Națională a Pieței Financiare, care, potrivit instanței, de sine stătător nu produc efecte juridice. Or, ordonanța nr.36/7-O din 04 august 2020 și ordonanța nr. 38/1-O din 12 august 2020, ca acte analizate în parte, nu produc efecte juridice pentru reclamant, fiind activități ale autorității publice – CNPF, respectiv urmând a fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual emis urmare a realizării controlului. După cum rezultă din materialele cauzei, actul administrativ individual în urma controlului nu a fost emis, deoarece, la cererea SA „Intact Asigurări Generale”, prin ordonanța Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 44/13-O din 15 septembrie 2020, a fost revocată ordonanța Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 36/7-O din 04 august 2020, completată prin ordonanța Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 38/1-O din 12 august 2020 (f.d. 38).

Completul specializat a punctat că urmează a fi delimitate și respectate întocmai acele condiții necesare pentru existența unei stabilități și a corectitudinii formulării cererilor de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ, și anume: actul emis trebuie să parvină de la o autoritate administrativă; condiția existenței vătămării unui drept recunoscut de lege reclamantei; vătămarea dreptului să fie

cauzată printr-un act administrativ sau prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal cererea.

În această ordine de idei, instanța de apel a menționat că în esență, o operațiune administrativă complexă reprezintă un lanț de acte administrative (sau, mai larg, de acte juridice) și operațiuni material-tehnice, provenind de la autoritatea publică. Or, fără îndoială că elementele acestei proceduri se intercondiționează reciproc. În esență, acestea din urmă se caracterizează prin aceea că nu produc efecte juridice decât o dată cu emiterea actului administrativ final. Fie că sunt anterioare actului administrativ (final), având denumirea de avize, rapoarte, propuneri, acorduri etc., ori ulterioare acestuia – aprobări, confirmări sau operațiuni de divulgare a conținutului actului (publicare, respectiv comunicare), acestea sunt simple elemente de procedură antrenate în construirea actului final. Consecința acestei constatări este aceea că, principal, controlul contencios asupra operațiunilor administrative este exclus (daca acestea sunt atacate în instanță în mod independent), cu excepția actelor pregătitoare – operațiunile administrative anterioare emiterii actului final – a căror legalitate poate fi verificată de către instanța de contencios administrativ în cadrul acțiunii în anularea actului final. Astfel autoritatea publică competentă spre a verifica modul în care au fost executate anumite aspecte ale activității unor organe subordonate, poate utiliza o gamă variată a operațiunilor administrative de control. Aceste operațiuni pot fi îndeplinite de către organele administrației publice ierarhic superioare celor controlate sau de persoane și subdiviziuni din componența aceluiasi organ. Totodată, controlul poate fi exercitat și între organe diferite, fără a exista relații de subordonare între ele. Făcând o paralelă cu reglementările cadrului legal analizat mai sus, Completul a dedus concluzia certă că operațiunile administrative nu pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ, în scopul verificării legalității lor. Legea recunoaște ca obiect al acțiunii doar actul administrativ și nesoluționarea unei cereri în termenul prescris. În același timp a apreciat că ar fi eronată concluzia precum că legalitatea faptelor și operațiunilor administrative este totalmente neglijată - instanța de contencios administrativ este în drept să se pronunțe, în limitele competenței sale, din oficiu sau la cerere, și asupra legalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului administrativ contestat.

Prin urmare, Completul judiciar a concluzionat că, la caz acțiunea în contencios administrativ înaintată de SA „Intact Asigurări Generale” împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare privind anularea ordonanței nr.36/7-O din 04 august 2020 „referitor la inițierea controlului complex în cadrul Companiei „Intact Asigurări Generale” SA” și a ordonanței nr. 38/1-O din 12 august 2020 „referitor la modificarea ordonanței nr.36/7-O din 04 august 2020”, precum și compensarea cheltuielilor de asistență juridică, este inadmisibilă.

În drept, instanța și-a susținut concluzia prin prevederile art.art. 15 alin.(2), 20, 21 alin. (1), 39 alin. (2), 189 alin. (1), art. 207 alin. (1), (2) lit. e) Cod Administrativ.

La 16 iunie 2021, SA „Intact Asigurări Generale” a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 08 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f.d.224), iar la 12 august 2021 a depus recurs motivat (f.d.228-223).

În susținerea cererii de recurs, SA „Intact Asigurări Generale” a reiterat argumentele expuse la examinarea cauzei în fond și în apel.

Referitor la decizia atacată a menționat că ordonanța pârâtei nr. 36/7-O din 04 august 2020, modificată prin ordonanța nr. 38/1-O din 12 august 2020, reprezintă acte administrative, care se contestă în modul prevăzut de Lege.

Consideră că instanța de apel, pentru a declara acțiunea ca inadmisibilă, a reținut prevederile art. 15 alin.(1), (2) Cod administrativ prima propoziție, care, în esență nu sunt aplicabile speței.

A apreciat ca fiind important și faptul că, în ordonanța pârâtei nr. 36/7-O din 04 august 2020, modificată prin ordonanța nr. 38/1-O din 12 august 2020, pârâta expres a indicat că prezenta ordonanță poate fi contestată în ordine de contencios administrativ în Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani. În același context, prin încheierea din 25 august 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, instanța de judecată a dispus suspendarea executării actelor administrative individuale contestate. Încheierea din 25 august 2020 a devenit irevocabilă prin necontestare, prin urmare, constatările instanței au autoritate de lucru judecat, care prin efectul art. 123 alin.(2) din Codul de procedură civilă al RM, nu urmează a fi rediscutate.

Drept consecință, consideră că instanța de apel, în mod arbitrar a apreciat că ordonanța pârâtei nr. 36/7-O din 04 august 2020, modificată prin ordonanța nr. 38/1-O din 12 august 2020, reprezintă operațiuni administrative, contrar normei legale din Legea specială, care atribuie expres ordonanțelor emise de Comisia Națională a Pieței Financiare statut de acte administrative cu caracter individual, care se supun independent controlului de legalitate în instanțele de contencios administrativ. În acest fel, prin declararea acțiunii ca inadmisibilă, în temeiul art. 207 alin.(2) lit. e) Cod Administrativ, instanța de apel a încălcat dreptul reclamantei de a avea acces liber la justiție.

Cu referire la fondul cauzei, a specificat că instanța de fond corect a calificat natura actului emis de pârâtă și a dat apreciere corespunzătoare legalității acestuia.

A solicitat admiterea cererii de recurs, casarea deciziei din 08 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău cu menținerea fără modificări a hotărârii din 23 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

În conformitate cu art. 244 alin.(1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 08 iunie 2021.

Actele cauzei nu atestă faptul când dispozitivul deciziei instanței de apel a fost notificată participanților al proces.

La 16 iulie 2021, SA „Intact Asigurări Generale” a depus recurs nemotivat. Decizia motivată a Curții de Apel Chișinău a fost recepționată de recurentă la 02 august 2021 (f.d.226), iar la 12 august 2021 a fost depus recurs motivat (f.d.228-233). Astfel, recursul nemotivat depus la 16 iulie 2021 și motivarea recursului depusă la 12 august 2021 sunt în termen.

La 13 octombrie 2021, în adresa intimatului a fost expediată copia recursului motivat, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

La 07 decembrie 2021, Comisia Națională a Pieței Financiare a depus referință prin care a indicat că, deși recurenta a concluzionat că ordonanța nr.36/7-O din 04 august 2020, modificată prin ordonanța nr.38/1-O din 12 august 2020 reprezintă acte administrative individuale, fiind reținute „drept pertinente” prevederile art.5, art.17 și art.20 Cod administrativ (pag.2 din recurs), însă nu a demonstrat în ce constă „pertinența” acestor norme în raport cu concluzia prenotată. Recurenta nu a luat în considerare că, odată cu adoptarea și intrarea în vigoare a Codului administrativ, activitatea administrativă a autorităților publice este aliniată unor noi prevederi generale, cu excepția situațiilor enunțate în art.2 alin. (2). Prin urmare, activitatea administrativă a CNPF se aduce în conformitate cu prevederile generale ale Codului administrativ, totodată, fiind aplicate normele speciale, acolo unde este cazul.

În acest sens, intimata a conchis că abordarea recurente este una superficială și nu examinează în complex și sistemic natura actului administrativ și a operațiunilor administrative, explicând că prin ordonanța nr.36/7-O din 04 august 2020, CNPF a dispus inițierea efectuării controlului în cadrul Companiei SA „Intact Asigurări Generale”, iar activitatea de control se finalizează prin emiterea unei decizii pe marginea rezultatelor obținute în urma realizării controlului. Decizia respectivă, în mod evident, reprezintă un act administrativ individual, ce are impact asupra participantului. Prin urmare, ordonanța, prin care a fost inițiat controlul, reprezintă un act preparator/o operațiune administrativă, care ar fi stat la baza emiterii unui act administrativ individual în cazul în care controlul ar fi fost efectuat. Or, tratarea susținută de recurentă indică asupra unei activități administrative ineficiente și eludează principiul unei activități administrative complexe, unde ordonanța privind inițierea efectuării controlului deservește un act administrativ final.

Referitor la argumentul recurente cu trimitere la încheierea de suspendare a actului contestat, a obiectat că, în cadrul examinării cererii privind suspendarea executării actului contestat, instanța de fond nu este îndreptățită să prejudicieze fondul acțiunii în contencios administrativ. Mai mult, admiterea de către instanța de fond a cererii de suspendare nu denotă decât faptul că aceasta a calificat ordonanța supusă contestării drept un act executoriu, dar nu neapărat ca un act administrativ.

Respectiv, intimata a apreciat ca fiind just calificată natura juridică a ordonanțelor contestate în raport cu circumstanțele de fapt și în concluzie, Comisia Națională a Pieței Financiare consideră decizia din 08 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău drept una întemeiată, bazată pe aprecierea completă a cadrului normativ relevant speței.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de SA „Intact Asigurări Generale”, în raport cu materialele cauzei și argumentele din referința depusă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art.246 alin. (1) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin.(2) din art.246 Cod administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea

recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art.245 alin. (2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu

chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, 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 declara inadmisibil recursul depus de către SA „Intact Asigurări Generale”.

În conformitate cu art.230 și art.246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Societatea pe Acțiuni „Intact Asigurări Generale”, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron