Dosarul nr.3-337/2023
2-23021225-12-3-09022023-1

H O T Ă R Â R E
În numele Legii

28.02.2025 mun.Chişinău

Judecătoria Chişinău, sediul Centru,
Preşedintele şedinţei, judecător Liudmila Holeviţcaia,
Grefier Cristina Verlan,

examinând în ședința de judecată publică acțiunea în contencios administrativ a reclamantei Societatea pe Acțiuni ”Ascom-Grup” împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare, Băncii Naționale a Moldovei, persoană terță CA”Garanție” privind anularea actului administrativ individual defavorabil și a deciziei adoptate în procedură prealabilă,

c o n s t a t ă:

Argumentele participanților la proces:

Reclamantă - Societatea pe Acțiuni ”Ascom-Grup, la data de 09.02.2023, s-a adresat în Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani cu cerere de chemare în judecată împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare(în continuare, CNPF) cu privire la anularea hotărârii CNPF ***** din 28.11.2022.

În argumentarea acțiunii depuse, reclamanta a invocat că, prin hotărârea ***** din 28.11.2022, CNPF a dispus, printre altele, menținerea administrării speciale (fără indicarea perioadei) în cadrul Companiei de Asigurări „Garanție”SA, IDNO ***** precum și suspendarea, până la data de 10 martie 2023, a licenței seria CNPF ***** eliberată în data de 10.09.2007, pe termen nelimitat, pentru dreptul de a desfășura activitate în domeniul asigurărilor (asigurări generale), cu reperfectările ulterioare.

Anterior, în baza Hotărârii*****din 26.04.2022 CNPF a instituit administrarea specială în cadrul Companiei de Asigurări „Garanție”SA, însă acest act administrativ a fost contestat în procedura contenciosului administrativ și a fost supus verificării sub aspectul legalității și temeiniciei în cadrul dosarului nr.3-1535/2022 (2-22089242-12-3-23062022).

Prin Hotărârea *****din 01.09.2022 CNPF a menținut administrarea specială în cadrul Companiei de Asigurări „Garanție”SA, dar și a impus reclamantei „Ascom-Grup”SA(pct.9) să înstrăineze în termen de 3 luni acțiunile aferente participației calificate de 100%, deținute în capitalul social al Companiei de Asigurări „Garanție”S.A.. Și acest act administrativ individual defavorabil a fost supus verificării sub aspectul legalității și temeiniciei în cadrul dosarului nr.3-2697/22 (2-22158526-12-3-31102022).

La data de 29.12.2022, ”Ascom-Grup”SA, care este fondator și acționar unic al Companiei de Asigurări ”Garanție”SA a depus la sediul CNPF cererea prealabilă, prin care a solicitat anularea hotărârii ***** din 28.22.2022.

Prin hotărârea***** din 10.01.2023 CNPF a dispus respingerea cererii prealabile*****din 29.12.2022, depuse de SA”Ascom-Grup” ca fiind inadmisibilă.

”Ascom-Grup”SA nu este de acord cu actul administrativ individual defavorabil și invocă ilegalitatea hotărârii ***** din 28.11.2022, precum și a hotărârii***** din 10.01.2023, conform argumentelor care urmează mai jos.

În vederea argumentării existenței dreptului vătămat al ”Ascom-Grup”SA în sensul art.17 Cod administrativ, invocă că practica CEDO stabilește că o societate care are valoare economică, alături de diverse drepturi asociate acesteia, care permit unui acționar să își exercite influența asupra unei societăți, poate fi considerată un „bun” [Olczak împotriva Poloniei (dec.), pct.60; Sovtransavto Holding împotriva Ucrainei, pct.91; Shesti Mai Engineering OOD și alții împotriva Bulgariei, pct.77]. Aceasta cuprinde, de asemenea, o pretenție indirectă la activele societății, inclusiv dreptul la o parte din activele respective în cazul lichidării acesteia, dar și la alte drepturi corespunzătoare, în special dreptul de vot și dreptul de a influența comportamentul și politica societății (Societatea S. și T. împotriva Suediei, decizie a Comisiei; Meisner împotriva Turciei, pct.45; Marini împotriva Albaniei, pct. 165). În anumite condiții, unicul proprietar al unei societăți poate pretinde că este „victimă” în sensul art.34 din Convenție în măsura în care sunt în discuție măsurile contestate adoptate în privința societății sale [Ankarcrona împotriva Suediei (dec.); Glas Nadezhda EOOD și Anatoliy Elenkov împotriva Bulgariei, pct.40].

În situația din speță, „Ascom-Grup”S.A., care este fondator și acționar unic al Companiei de Asigurări „Garanție”S.A., a fost înlăturat de la exercitarea drepturilor de acționar și limitat în dreptul de proprietate asupra cotei de 100% din capitalul social al asigurătorului, urmare a emiterii de către CNPF a hotărârii*****din 26.04.2022, prin care a fost instituită administrarea specială în cadrul Companiei de Asigurări „Garanție”SA, menținută în final prin hotărârea ***** din 28.11.2022.

Precizează că această măsură administrativă excepțională (administrarea specială) a fost menținută ilegal și nemotivat de către CNPF pe perioadă nedeterminată de două ori: prin hotărârea *****din 01.09.2022 și prin hotărârea ***** din 28.11.2022.

Conform art.16 alin.(1) lit.d) și j) din Codul civil, apărarea dreptului civil se face, în condițiile legii, prin declararea nulității actului emis de o autoritate publică și prin neaplicarea de către instanță de judecată a actului ce contravine legii emis de o autoritate publică.

Nulitatea hotărârii ***** din 28.11.2022, în baza art.141 alin.(2) lit.d) Cod administrativ, rezultă din faptul desemnării de către CNPF în calitate de administratori speciali a dnei ***** persoane care nu întrunesc cerințele imperative stabilite de lege pentru deținerea acestei funcții de răspundere, contrar prevederilor art.42^2 alin.(2) din Legea nr.407/2006 cu privire la asigurări.

Astfel, prin instituirea administrării speciale și menținerea acesteia în baza hotărârii CNPF *****din 01.09.2022 și a hotărârii ***** din 28.11.2022, acționarul unic „Ascom-Grup”SA a fost lipsit neîntemeiat de dreptul de a gestiona/administra Compania de Asigurări „Garanție”SA, întrucât au fost suspendate nejustificat toate drepturile acordate acționarului, în baza art.21 alin.(1) din Legea nr.1134/1997 privind societățile pe acțiuni.

Totodată, prin emiterea hotărârii ***** din 28.11.2022, Comisia Națională a Pieței Financiare a încălcat dreptul de proprietate al „Ascom-Grup”SA, apărat de art.46 alin.(1) și (2) din Constituția RM, art.501 alin.(1) și (2) Cod civil, art.1 din Protocolul nr.1 CEDO, întrucât CNPF provoacă și urmărește intenționat insolvabilitatea Companiei de Asigurări „Garanție”SA.

„Ascom-Grup”SA a menționat expres în cererea prealabilă*****din 29.12.2022 drepturile

sale încălcate prin emiterea Hotărârii ***** din 28.11.2022, însă CNPF a ignorat obligația sa procesuală să soluționeze această cerere prealabilă. CNPF a ignorat obligația de soluționare a cererii prealabile depusă de „Ascom-Grup”SA. Prin Hotărârea***** din 10.01.***** CNPF a dispus respingerea ca inadmisibilă a cererii prealabile*****din 29.12.2022, depusă de „Ascom-Grup”SA, invocând că. ”... hotărârea CNPF ********** vizează exclusiv destinatarul actului administrativ individual, care este CA„Garanție”SA și nu are repercusiuni asupra activității sau patrimoniul acționarului unic „Ascom-Grup”SA. Or, fiind fondator și acționar unic al asigurătorului, toate activele (bunurile, mijloacele financiare din conturile curente, etc.) aparțin cu drept de proprietate „Ascom-Grup”SA.

CNPF a aplicat Companiei de Asigurări „Garanție”SA sancțiunea administrativă, sub formă de suspendare totală a licenței de activitate, conform art.54 alin.(2) lit.f) din Legea nr.407/2006 cu privire la asigurări, invocând în special necorespunderea acționarului „Ascom-Grup”SA prevederilor art.29 alin.(2^1) lit.a) din Legea nr.407/2006.

Deci, CNPF a declarat cererea prealabilă depusă de „Ascom-Grup” SA împotriva Hotărârii ***** din 28.11.2022 ca fiind inadmisibilă întrucât acest act administrativ chipurile nu afectează în nici un fel drepturile „Ascom-Grup”SA. Această poziție și argumentare sunt vădit nefondate și contradictorii, întrucât CNPF și-a motivat actul administrativ contestat referindu-se anume la situația acționarului „Ascom-Grup”SA.

Dacă Hotărârea ***** din 28.11.2022 chipurile nu atinge drepturile „Ascom-Grup”SA, de ce CNPF a comunicat acest act administrativ către „Ascom-Grup”SA, întreabă reclamanta. Insistă că emiterea acestui act administrativ individual defavorabil aduce atingere directă drepturilor și intereselor acestuia din urmă.

Consideră reclamanta că această soluție de inadmisibilitate a cererii prealabile și comportamentul evaziv al CNPF, care în cazul de față se eschivează vădit să răspundă la argumentele și temeiurile puse în fața ei în cererea prealabilă de către „Ascom-Grup”SA, denotă odată în plus lipsa ”scopului nobil” declarat al administrării speciale instituite în cadrul Companiei de Asigurări „Garanție”SA - interesul public și apărarea drepturilor consumatorilor.

Circumstanțele menționate supra și reaua-credință cu care a acționat CNPF la emiterea hotărârii *****din 01.09.2022 și a hotărârii ***** din 28.11.2022, determină că CNPF urmărește în realitate un scop fraudulos și mercantil de a deposeda pe nedrept ”Ascom-Grup”SA de acțiunile deținute în cadrul Companiei de Asigurări ”Garanție”SA și de a deposeda abuziv acționarul de bunurile acesteia.

CNPF a încălcat în mod flagrant dreptul la apărare și de acces la dosarul administrativ al „Ascom-Grup”SA. Conform art.32 alin.(2) din Codul administrativ, în condițiile legii, autoritățile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate, iar art.40 alin.(1) din Codul administrativ dispune că dreptul la apărare este garantat și că participanților la proces li se asigură posibilitatea da a participa la toate etapele de desfășurare a procesului. Autoritatea publică care conduce procedura administrativă acordă participanților la procedură accesul la dosarul administrativ - art.83 alin.(1) din Codul administrativ. Așadar, la data de 29.12.2022 „Ascom Grup”SA a depus cererea*****din 29.12.2022 prin care a solicitat de la CNPF acordarea accesului la materialele dosarului administrativ, aferent hotărârii ***** din 28.11.2022 cu privire la CA„Garanție”SA, precum și eliberarea unei copii autentificate de pe toate materialele dosarului administrativ în cauză, cu mențiunea că ele corespund originalului.

La data de 09.01.*****, ca răspuns la notificarea CNPF ***** din 06.01.*****, „Ascom Grup”SA a expediat prin email în adresa CNPF cererea ***** din 09.01.*****, prin care repetat

a solicitat acordarea accesului la materialele dosarului administrativ, aferent Hotărârii CNPF ***** din 28.11.2022 ”Cu privire la CA „Garanție” SA”, precum și eliberarea unei copii autentificate de pe toate materialele dosarului administrativ în cauză, cu mențiunea că ele corespund originalului.

Aceste circumstanțe denotă clar că CNPF mimează respectarea dreptului „Ascom Grup”SA la apărare și ignoră cu vehemență obligația sa procesuală de colaborare cu participanții procedurii administrative, impusă de art.88 alin.(1) Cod administrativ, precum și obligația acordării accesului la dosarul administrativ, impusă de art.83 alin.(1) din Codul administrativ.

În situația în care procedura prealabilă este parte componentă a procedurii administrative, iar CNPF a încălcat în mod flagrant dreptul la apărare și obligația acordării accesului la dosarul administrativ, hotărârea CNPF ***** din 28.11.2022 este lovită de nulitate absolută și în baza art.141 alin.(1) din Codul administrativ, fiind încălcat dreptul la un proces echitabil, garantat de art.6§1 al CEDO.

Reieșind din cele expuse supra, apare întrebarea - De ce pînă în prezent CNPF a acordat acces reprezentantului „Ascom Grup”SA la materialele dosarelor administrative în baza cărora au fost emise hotărârile*****din 26.04.2022 și *****din 01.09.2022 legate de instituirea administrării speciale în cadrul CA”Garanție”SA, iar la dosarul administrativ în baza căruia a fost emisă hotărârea ***** din 28.11.2022 (în baza căreia a fost suspendată licența asigurătorului) nu acordă acces. Or, prin aceste acțiuni CNPF încalcă în mod deschis și grosolan dreptul la apărare al acționarului „Ascom Grup”SA și denotă intenția de deposedare a acestuia de compania sa de asigurări prin provocarea insolvabilității acesteia.

CNPF a admis omisiuni care denotă un scop fraudulos stabilit din timp și care exclude remedierea situației financiare a asigurătorului.

În conformitate cu art.42^2 alin.(1) și (12) lit.a) al Legii nr.407/2006 Cu privire la asigurări, administratorul special este obligat să realizeze un complex de măsuri administrative, financiare, juridice, organizatorice pentru eliminarea deficiențelor la administrarea asigurătorului, dar și să le raporteze autorității de supraveghere la prezentarea raportului peste 3 luni, menționând expres și efectele acestor măsuri**.** Totodată, conform pnct.9 al aceluiași articol, administratorul special are atribuții depline de a conduce, gestiona și controla asigurătorul (reasiguratorul), inclusiv: b) elaborează, organizează și realizează măsurile de remediere financiară a asigurătorului (reasiguratorului).

Nici un administrator special în cadrul Companiei de Asigurări ”Garanție”SA, desemnat în această calitate de CNPF (au fost desemnați 3 administratori speciali - *****), nu a luat nici o măsură administrativă, financiară, juridică sau organizatorică concretă care să aibă efect benefic asupra asigurătorului și asupra situației sale financiare, precum și nu le-a raportat la CNPF.

Conform art.4 alin.(1) lit.c) a Legii nr.308/2017 Cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor, Compania de Asigurări ”Garanție”SA este entitatea raportoare de aplicare a măsurilor de precauție la încheierea tranzacțiilor și celor legate de măsuri de prevenire și de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului.

Art.13 alin.(4) din Legea nr.308/2017 Cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor, prevede că entitățile raportoare desemnează persoanele învestite cu atribuții de executare a prezentei legi, inclusiv cele cu funcții de conducere de rang superior, ale căror nume se comunică, în decurs de 5 zile lucrătoare, Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor și organelor cu funcții de supraveghere prevăzute la art.15, împreună cu natura și limitele responsabilităților. Persoanele indicate, precum și alți angajați responsabili au acces la rezultatele

măsurilor de precauție privind clienții, inclusiv la datele de identificare și cele despre activitățile și tranzacțiile efectuate, precum și la altă informație relevantă necesară executării prezentei legi.

În pct.8 al Regulamentului privind măsurile de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului pe piața financiară nebancară, aprobat prin hotărîrea CNPF*****din 24.08.2018, este prevăzut că programele entității raportoare privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului se aprobă de către conducerea entității raportoare și se supun revizuirii ori de câte ori este necesar, inclusiv urmare a modificărilor operate la legislația din domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului.

Administratorii speciali numiți de CNPF în cadrul Companiei de Asigurări "Garanție" SA nu au desemnat persoanele responsabile de raportarea tranzacțiilor suspecte și de executarea a Legii nr.308/2017, nu au elaborat și nu au aprobat Programul privind măsurile și procedurile interne de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului al C.A. „Garanție" S.A pentru anul ***** și nici Raportul privind procedurile convenite în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului a C.A. „Garanție" S.A pentru anul *****, contrar prevederilor art.5-8 din Legea nr.308/2017.

Conform pct.4 al Regulamentului privind cerințele față de programul de reasigurare al asigurătorului și regulile de contractare a reasigurărilor, aprobat prin Hotărârea CNPF ***** asigurătorul este obligat să adopte și să implementeze un program eficient de reasigurare pentru fiecare an financiar. Programul de reasigurare al asigurătorului este parte componentă a politicii sale de subscriere.

Administratorii speciali numiți de CNPF în cadrul Companiei de Asigurări "Garanție"SA nu au adoptat și nu au implementat nici un program de reasigurare pentru anul *****.

În continuare, prezintă argumentele clare și sigure care, în viziunea reclamantei, evidențiază mai multe încălcări grave ale Legii nr.407/2006 "Cu privire la asigurări", ale Codului administrativ și actelor normative subordonate legii și indică la scopul vădit ilegal și fraudulos al procedurii administrative aferente hotărârii CNPF ***** din 28.11.2022.

Procedura administrativă aferentă hotărârii CNPF ***** din 28.11.2022 "Cu privire la CA"Garanție"SA a fost inițiată și s-a desfășurat cu încălcări grave a legislației în vigoare.

Procedura administrativă aferentă Hotărârii CNPF***** din 01.09.2022 s-a finalizat odată cu emiterea acestui act administrativ individual defavorabil, în conformitate cu prevederile art.78 alin.(1) Cod administrativ, care prevede că procedura administrativă se finalizează prin efectuarea unei operațiuni administrative sau prin emiterea unui act administrativ individual, respectiv, încheierea unui contract administrativ.

Prin urmare, odată cu inițierea procedurii administrative aferente hotărârii ***** din 28.11.2022, CNPF avea obligația procedurală de a informa persoanele interesate despre aceasta și, în primul rând, pe „Ascom-Grup"SA, conform art.70 alin.(1) din Codul administrativ, care dispune că dacă inițiază o procedură administrativă din oficiu, autoritatea publică informează în scris participanții despre aceasta în decursul unui termen rezonabil.

Faptul neinformării „Ascom-Grup"SA despre inițierea procedurii administrative aferente hotărârii ***** din 28.11.2022 compromite toate operațiunile administrative ulterioare ale CNPF, întrucât denotă neexecutarea obligației de aplicare a dispozițiilor privind transparența administrației și accesul la informații publice, impusă de art.68 lit.c) din Codul administrativ.

Întrucât „Ascom-Grup"SA este proprietarul acțiunilor de 100% ale Companiei de Asigurări „Garanție"SA, iar CNPF impune cedarea silită a dreptului în cauză, procedura administrativă aferentă Hotărârii ***** din 28.11.2022 atinge direct drepturile „Ascom-Grup"SA, fapt care obligă CNPF să atragă „Ascom-Grup"SA în această procedură

administrativă, ceea ce nu s-a făcut contrar dispozițiilor art.44 alin.(3) și (4) Cod administrativ, care prevede: (3) Autoritatea publică este obligată să atragă în procedura administrativă, din oficiu sau la cerere, persoanele ale căror drepturi pot fi afectate prin procedura administrativă. (4) Fiecare participant participă în cadrul procedurii administrative în mod independent față de ceilalți participant.

Neatragerea de către CNPF pe „Ascom-Grup"SA în această procedură administrativă a lipsit aceasta din urmă de dreptul la apărare, garantat de art.40 din Codul administrativ și art.6§1 CEDO.

La fel, invocă societatea reclamantă că, menținerea repetată a administrării speciale în cadrul CA"Garanție"SA pe o perioadă nedeterminată este ilegală.

Prevederile art.42^2 alin.(13) al Legii nr.407/2006 Cu privire la asigurări, acordă autorității de supraveghere dreptul de a menține administrarea specială instituită în cadrul Companiei de Asigurări „Garanție"SA, doar cu indicarea termenului (perioadei) de menținere a acesteia, stipulând următoarele: *(1) .... autoritatea de supraveghere poate, în funcție de circumstanțe, să hotărască* următoarele: *a) cu privire la oportunitatea și perioada de menținere a administrării speciale.*

Astfel, norma de drept din art.42^2 alin.(13) lit.a) din Legea nr.407/2006, în coroborare cu art.61 Cod administrativ, permite autorității de supraveghere stabilirea unui termen suplimentar rezonabil pentru menținerea administrării speciale în cadrul Companiei de Asigurări „Garanție"S.A., doar cu indicarea expresă a perioadei de menținere a acesteia și doar cu condiția motivării acestei decizii de menținere/prelungire a termenului.

La caz, însă se constată că, conform pct.2 din Hotărârea ***** din 28.11.2022, CNPF a dispus ilegal menținerea administrării speciale în cadrul Companiei de Asigurări „Garanție"SA pe o perioadă nedeterminată, fără să motiveze cumva această decizie, contrar art.62 alin.(2) și art.118 alin.(1)-(3) Cod administrativ.

Or, stabilirea termenului pentru prezentarea raportului de către administratorul special nu poate fi apreciată de fapt și de drept ca fiind stabilirea perioadei de menținere a administrării speciale în cadrul Companiei de Asigurări „Garanție"SA, întrucât art.44 alin.(4) Cod administrativ delimitează expres că fiecare participant participă în cadrul procedurii administrative în mod independent față de ceilalți participanți. Tot aici se evidențiază că termenul de menținere a administrării speciale timp de 08 luni (aprilie - decembrie 2022) nicicum nu poate fi apreciat ca fiind rezonabil, oportun și proporțional conform reglementărilor din art.art.27, 29 din Cod administrativ).

La data de 31.10.2022 în cancelaria CNPF a fost înregistrat cu ***** Raportul administratorului special al CA „Garanție"SA, elaborat și semnat de către dna*****iar în baza Raportului dat CNPF a emis hotărârea ***** din 28.11.2022,

Însă, dna *****nu întrunesc cerințele impuse de cadrul normativ în vigoare pentru exercitarea funcției de administrator special al unui asigurător, potrivit următoarelor prevederi legale:

Art.42^2 alin.(13) lit.a) din Legea nr.407/2006, care prevede expres că în calitate de administrator special poate fi numit un angajat al autorității de supraveghere, care corespunde cerințelor pentru administratorul unui asigurător (reasigurator), sau o societate de audit ori un auditor întreprinzător individual, care dețin licență pentru activitatea de audit și/sau certificat de calificare al auditorului în domeniul asigurărilor.

Pct.22 al Regulamentului cu privire la cerințele față de persoanele cu funcție de răspundere ale asigurătorilor/reasiguratorilor și intermediarilor în asigurări și/sau în reasigurări, care indică

că pentru corespunderea criteriului de experiență persoana înaintată în funcția de răspundere trebuie să demonstreze că dispune de experiență adecvată naturii, extinderii și complexității activității entității supravegheate și responsabilităților încredințate, pentru a asigura o administrare prudentă și eficace a entității supravegheate, având în vedere pozițiile anterioare și durata exercitării acestora, dimensiunea entităților în care a activat, responsabilitățile deținute, numărul de subordonați, natura și complexitatea activităților efectuate, care vor fi luate în considerare la evaluarea persoanei conform acestui criteriu, în funcție de relevanța experienței dobândite pentru funcția de răspundere la care este înaintată persoana, după cum urmează: 2) pentru funcția de membru al organului executiv: a) cerința pentru asigurător/reasigurator/ director executiv BNAA - să dețină o experiență de cel puțin 4 ani în sectorul asigurărilor sau 5 ani în domeniul juridic și/sau economico-financiar, din care cel puțin 2 ani și respectiv 3 ani - într-o funcție de răspundere în aceste domenii.

La caz, se constată că administratorii speciali, dna*****nu au ocupat niciodată o funcție de răspundere și/sau de conducere în sectorul asigurărilor și/sau în domeniul juridic, neavând experiența necesară pentru exercitarea atribuțiilor unui administrator special al unui asigurător. Faptul incompetenței dnei *****se confirmă cu certitudine prin multiplele conflicte de ordin personal cu angajații Companiei de Asigurări „Garanție”S.A., precum și cu multiplele adresări oficiale ale dnei *****către CNPF pentru a obține opinia sau soluția pentru aplicarea legii și/sau gestionarea Companiei de Asigurări „Garanție”S.A..

Conform informației Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, în data de 17.10.2022, ora 09:00, a avut loc ședința de judecată pe marginea litigiului în contencios administrativ, inițiat de Asociația de economii și împrumut „Răspopeni-Credit” împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare, ultima fiind reprezentată în procesul dat de către jurista *****

Astfel, fiind desemnată în calitate de administrator special al Companiei de Asigurări „Garanție”S.A. prin hotărârea *****din 01.09.2022 (pct.4), iar ulterior prin hotărârea***** din 26.09.2022 (pct.2), dna *****nu a fost detașată din funcția deținută de jurist în cadrul CNPF, în condițiile art.71 din Codul muncii, fapt care se confirmă prin participarea ei în ședințele de judecată în calitate de reprezentant al CNPF.

Respectiv, prin faptul exercitării concomitente a două funcții, ca jurist la CNPF și ca administrator special al Companiei de Asigurări „Garanție”S.A., dna *****a încălcat obligația de incompatibilitate, impusă la pct.44-45 al Regulamentului privind organizarea și funcționarea Comisiei Naționale a Pieței Financiare, aprobat prin Hotărârea CNPF*****6 din 01.11.2018.

Din cele expuse supra se atestă că Raportul administratorului special al CA „Garanție”SA, semnat de către dna *****este nule de drept, conform art.49 alin.(1) lit.f) și art.141 alin.(2) lit.d) Cod administrativ, întrucât a fost întocmit și semnat de către o persoană care nu are dreptul de a fi desemnată în calitate de administrator special al asigurătorului și, ca urmare, nu avea dreptul de a participa în procedura administrativă în cauză. La fel, și toate documentele interne semnate de dna *****și *****în calitate de administratori speciali ai Companiei de Asigurări „Garanție”S.A. sunt nule de drept și nu produc efecte juridice.

Din textul Raportului administratorului special al Companiei de Asigurări „Garanție”SA, înregistrat cu *****, elaborat și semnat de către dna *****se constată că acest raport nu corespunde cerințelor obligatorii de conținut, prevăzute expres la art.42^2 alin.(12) Legii nr.407/2006. Or, administratorul special în cauză nu a raportat că s-au întreprins careva măsuri concerte organizatorice, administrative, financiare și/sau de altă natură, efectele acestor măsuri, care ar duce la îmbunătățirea situației Companiei de Asigurări „Garanție”SA după instituirea administrării speciale, nu a evaluat în nici un fel perspectivele de realizare, costurile și/sau

beneficiile aproximative ale posibilităților de remediere a situației financiare a Companiei de Asigurări „Garanție”SA, dar nici nu a specificat clar și explicit careva recomandări privind măsurile de înlăturare a circumstanțelor și factorilor ce au servit drept temei pentru instituirea administrării speciale.

Ca urmare, Raportul administratorului special al Companiei de Asigurări „Garanție”SA, elaborat și semnat de către **********și *****, este nul, fiind lipsit de substanță analitică, întrucât este doar o dare de seamă fără conținut de analiză, fără careva sugestii, propunerii reale de înlăturare a circumstanțelor și factorilor ce au servit drept temei pentru instituirea administrării speciale.

În motivarea hotărârii ***** din 28.11.2022 CNPF invocă înrăutățirea indicatorilor prudențiali ai Companiei de Asigurări „Garanție”SA, ceea ce se datorează de fapt ineficienței administrării speciale introduse.

Unul din principiile procedurii administrative este principiul eficienței, prevăzut la art.28 alin.(1) Cod administrativ, care dispune că procedura administrativă se realizează într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului.

Conform art.42^2 alin.(1) și (12) lit.a) al Legii nr.407/2006 Cu privire la asigurări, administratorul special este obligat să realizeze un complex de măsuri administrative, financiare, juridice, organizatorice pentru eliminarea deficiențelor la administrarea asigurătorului, dar și să le raporteze autorității de supraveghere la prezentarea Raportului peste 3 luni, menționând expres și efectele acestor măsuri.

Administratorii speciali ai Companiei de Asigurări „Garanție”SA nu au luat nici o măsură administrativă, financiară, juridică sau organizatorică concretă, precum și nu le-au raportat (cu sau fără efecte) CNPF, contrar prevederilor art.42^2 alin.(11) lit.a) al Legii nr.407/2006.

Reiterează reclamanta că activitatea administratorilor speciali ai Companiei de Asigurări „Garanție”SA, dlui *****, dnei *****și dnei ***** a fost una vădit ineficientă întrucât s-a redus doar la prezentarea către CNPF a datelor contabile și statistice actualizate, nefiind propuse sau luate careva măsuri de îmbunătățire/remediere a situației financiare ale Companiei de Asigurări „Garanție”SA.

În acest context reamintește că „Ascom-Grup”SA a expediat în adresa CNPF scrisoarea***** din 22.06.2022, recepționată în data de 04.07.2022, prin care a solicitat informarea referitor la măsurile administrative, financiare, juridice și organizatorice întreprinse de către Administratorul special ***** în perioada 27.04.2022-22.06.2022, care ar trebui să îmbunătățească situația financiară a Companiei de Asigurări „Garanție”S.A..

La această scrisoare***** din 22.06.2022 CNPF a răspuns prin scrisoarea ***** din 22.07.2022, menționând, printre altele, că îmbunătățirea situației financiare ale CA”Garanție”SA nu se încadrează în prerogativele administratorului special stabilite la alin.(9) al aceluiași articol.

Ca urmare, prin scrisoarea ***** din 22.07.2022 CNPF declară ilegal că administratorul special chipurile nu are atribuții și nu urmărește îmbunătățirea (remedierea) situației asigurătorului administrat, însă, Legea nr.407/2006 Cu privire la asigurări, impune expres în art.42^2 alin.(9) și (12) administratorului special elaborarea și propunerea măsurilor de remediere a situației financiare și de înlăturare a circumstanțelor și factorilor ce au servit drept temei pentru instituirea administrării speciale, în acest context reamintește că la instituirea administrării speciale în data de 26.04.2022 Compania de Asigurări „Garanție”SA dispunea de marja de solvabilitate de 105,4%, iar la 28.11.2022 aceeași marjă a constituit deja 64,4%. Cui se datorează această scădere? Oare nu administrării speciale ineficiente?, întreabă societatea reclamantă.

Administrarea specială ineficientă introdusă și menținută ilegal pe o perioadă nedeterminată în cadrul CA„Garanție”SA, a cauzat deja prejudiciul material direct acesteia și acționarului „Ascom-Grup”SA în mărimea de cel puțin 400000,0 lei (remunerația administratorului special în perioada 26.04.2022-31.12.2022) plus cheltuielile operaționale de modificare a datelor în Registrul persoanelor juridice și specimenelor de pe semnături.

În perioada administrării speciale, administratorii speciali au refuzat ilegal, sub diferite pretexte, să semneze mai multe contracte de asigurare facultative, cauzând astfel prejudiciul material sub forma venitului ratat mai mult de 1 500 000,0 lei (exemplu: în cazul contractelor cu BC”Eximbank”SA, care a comunicat că în legătură cu administrarea specială, se opresc toate operațiunile de reîncheiere a contractelor de asigurare BBB, ARG și ABI. Parteneriatul cu BC”Eximbank”SA are o durată de 8 ani, iar prima de asigurare medie pe aceste contracte este de circa 1,2 mln lei).

Toate aceste circumstanțe relevă asupra ineficientei administrării speciale și scopul real urmărit de către CNPF a fost pierderea clienților, scăderea încasărilor, înrăutățirea indicatorilor și în final provocarea insolvabilității Companiei de Asigurări „Garanție”SA.

La data de 05.10.2022 Compania de Asigurări „Garanție”SA, fiind reprezentată de către administratorul special *****a încheiat cu întreprinderea de evaluare „Evalestim”SA contractul de prestare a serviciilor de evaluare a bunurilor imobile cu numărul cadastral*****, care aparțin cu dreptul de proprietate Companiei de Asigurări „Garanție”SA.

În baza contractului din 05.10.2022 de prestare a serviciilor de evaluare a bunurilor imobile, la data de 10.10.2022, adjudecat neîntemeiat întreprinderii de evaluare „Evalestim”SA, aceasta din urmă a executat evaluarea bunurilor imobile ale Companiei de Asigurări „Garanție”SA și a prezentat administratorului special *****următoarele acte de evaluare: 1) Raportul de evaluare***** din 10.10.2022, care indică valoarea de piață:

- a terenului cu numărul cadastral*****- 737090,0 lei;
- a terenului cu numărul cadastral ***** - 829220,0 lei;
- a terenului cu numărul cadastral ***** - 829220,0 lei;
- a terenului cu numărul cadastral***** - 829220,0 lei.

2) Raportul de evaluare ***** din 10.10.2022, care indică valoarea de piață a bunului imobil (1/5 din construcție) cu numărul cadastral *****- 7 982 920,0 lei (413 820 euro).

Atrage atenția asupra faptului că rapoartele de evaluare***** din 10.10.2022 și ***** din 10.10.2022, întocmite de către întreprinderii de evaluare „Evalestim”SA nu pot fi folosite ca atare pentru determinarea valorii activelor asigurătorului în scopul calculării marjei de solvabilitate disponibile ale Companiei de Asigurări „Garanție”SA, întrucât aceste acte de evaluare nu întrunesc cerințele imperative, stabilite la art.11 alin.(3) lit.k) din Legea nr.989/2002 cu privire la activitatea de evaluare, la ele nefiind anexate copii de pe toate actele, utilizate de evaluator, în baza cărora au fost determinate caracteristicile calitative și cantitative ale obiectului evaluării.

În contextul verificării competenței CNPF de a impune reevaluarea activelor, specifică că în conformitate cu pct.2 și 3 al Regulamentului privind marjele de solvabilitate și coeficientul de lichiditate ale asigurătorului (reasiguratorului), determinarea valorii activelor în scopul calculării marjei de solvabilitate disponibile se efectuează de către Asigurător, fiind controlată de actuar, însă nu se realizează/se dispune din partea CNPF.

Pct.16[1] alin.3) al Regulamentului citat supra, reglementează că terenurile și construcțiile se vor accepta la valoarea de piață a acestora la data de referință, evaluată cel puțin o dată la 3 ani de către o entitate de evaluare independentă autorizată în domeniul respectiv.

În acest sens, reamintește că, respectând normele din Regulamentul privind marjele de solvabilitate și coeficientul de lichiditate ale asigurătorului, Compania de Asigurări „Garanție”SA a comandat evaluarea acestora la întreprinderea de evaluare „Geoinfosistem”SRL, care a întocmit rapoartele de evaluare a bunurilor imobile la 28.02.2022, ele fiind prezentate în termen către CNPF. Din partea CNPF nu au parvenit careva obiecții și/sau prescripții referitor la rezultatele evaluării, care au fost utilizate ulterior la calcularea marjei de solvabilitate a Companiei de Asigurări „Garanție”SA.

În același context atenționează că, potrivit art.115 alin.(2) din Codul administrativ și art.17 al Legii nr.192/1998, cheltuielile aferente/costurile procedurii administrative le suportă autoritatea de supraveghere.

Însă, conform contractului de prestare a serviciilor de evaluare a bunurilor imobile din 05.10.2022, facturii fiscale EAD ***** din 10.10.2022, în sumă de 8000,0 lei, ordinului de plată *****din 06.10.2022, în sumă de 4000,0 lei și ordinului de plată *****din 11.10.2022, în sumă de 4000,0 lei, toate cheltuielile aferente evaluării repetate nemotivate a bunurilor imobile ale Companiei de Asigurări „Garanție”SA, dispusă de către CNPF prin hotărârea *****din 01.09.2022 (pct.7 alin.2) au fost impuse ilegal Companiei de Asigurări „Garanție”SA.

Astfel, se atestă că CNPF nu avea suportul normativ și de fapt pentru impunerea silită Companiei de Asigurări „Garanție” SA suportarea cheltuielilor de reevaluare a bunurilor imobile ale acesteia, mai cu seamă că până la instituirea administrării speciale la 26.04.2022, către CNPF au fost prezentare toate rapoartele obligatorii bazate pe evaluarea efectuată la 28.02.2022 de „Geoinfosistem”SRL, iar divergențe aferente evaluării în cauză nu au apărut și nici nu au fost invocate.

În scopul probării comportamentului fraudulos și ilegal al CNPF, pentru apărarea efectivă a drepturilor și intereselor Companiei de Asigurări ”Garanție”SA, fondatorul și acționarul unic al ultimei, „Ascom-Grup”SA a comandat evaluarea independentă a bunurilor imobile ale Companiei de Asigurări ”Garanție”SA, care a fost realizată de întreprinderea de evaluare „Perplex”SRL, fiind prezentate următoarele acte de evaluare:

1. Raportul de evaluare ***** din 27.12.2022, care indică valoarea justă a terenului cu numărul cadastral ***** 706 285,0 lei (181 504 euro);
2. Raportul de evaluare ***** din 27.12.2022, care indică valoarea de piață a terenului cu numărul cadastral ***** -4 228 597,0 lei (207 082 euro);
3. Raportul de evaluare ***** din 27.12.2022, care indică valoarea de piață a terenului cu numărul cadastral ***** - 4 228 597,0 lei (207 082 euro);
4. Raportul de evaluare ***** din 27.12.2022, care indică valoarea de piață a terenului cu numărul cadastral***** - 4 228 597,0 lei (207 082 euro);
5. Raportul de evaluare din 27.12.2022, care indică valoarea justă a bunului imobil (1/5 din construcție) cu numărul cadastral ***** 13 144 306,0 lei (643 700 euro).

Urmărind același scop de apărare efectivă a drepturilor și intereselor Companiei de Asigurări ”Garanție”SA, „Ascom-Grup”SA a comandat repetat evaluarea independentă a bunurilor imobile ale Companiei de Asigurări ”Garanție”SA, care a fost realizată de întreprindere de evaluare „Geocad Expert”SRL, fiind prezentate următoarele acte de evaluare:

1. Raportul de evaluare ***** din 30.12.2022, care indică valoarea de piață a terenului cu numărul cadastral*****- 2 471 462,0 lei (121 272 euro);
2. Raportul de evaluare*****din 30.12.2022, care indică valoarea de piață a terenului cu numărul cadastral ***** - 2 780 355,0 lei (136 431 euro);

3. Raportul de evaluare *****din 30.12.2022, care indică valoarea de piață a terenului cu numărul cadastral ***** - 2 780 355,0 lei (163 431 euro);
4. Raportul de evaluare nr***** din 30.12.2022, care indică valoarea de piață a terenului cu numărul cadastral***** - 2 780 355,0 lei (163 431 euro);
5. Raportul de evaluare ***** din 30.12.2022, care indică valoarea de piață a bunului imobil (1/5 din construcție) cu numărul cadastral *****-10 756 183,0 lei (572 802 euro);

Rezultatele evaluărilor independente, executate de către întreprinderile de evaluare „Perplex"SRL și „Geocad Expert"SRL, demonstrează elocvent că Raportul de evaluare***** din 10.10.2022 și ***** din 10.10.2022, întocmite de către întreprinderii de evaluare „Evalestim"SA, nu poate fi utilizate pentru determinarea valorii activelor Companiei de Asigurări „Garanție"SA.

În pct.4 din hotărârea ***** din 28.11.2022 CNPF a dispus declarativ următoarele: "Se stabilește termen de până la 28.02.*****, pentru înlăturarea tuturor circumstanțelor care au dus la suspendarea licenței, constatate în prezenta Hotărâre."

Din pct.6 al Hotărârii ***** din 28.11.2022 se observă că CNPF a stabilit administratorului special prescripții exprese și concrete, ceea ce nu a făcut la redactarea pct.4, fapt ce determină reclamanta să creadă că autoritatea de supraveghere acționează cu rea-credință, în vederea deposedării „Ascom-Grup"SA de acțiunile deținute în cadrul Companiei de Asigurări „Garanție"SA.

Se mai atestă că termenul stabilit în pct.6 din Hotărârea ***** din 28.11.2022 (până la 28.02.*****) pentru înlăturarea circumstanțelor care au dus la suspendarea licenței nu este rezonabil, proporțional și motivat, contrar art.art.27, 29, 31, 61 alin.(2), 118 alin.(1)-(3) din Codul administrativ.

La caz, constată că în textul hotărârii ***** din 28.11.2022 lipsește ca atare analiza de evaluare a consecințelor încălcărilor invocate de CNPF drept temei pentru suspendarea licenței asigurătorului, lipsește cuantificarea gradului de gravitate a faptei, precum și gradualizarea încălcărilor invocate, conform criteriile de apreciere expres stipulate la pct.4-7 din Regulamentul *****.

În textul hotărârii ***** din 28.11.2022 lipsește ca atare trimiterea la Regulamentul *****, ceea ce indică la lipsa temeiniciei de drept al actului administrativ în cauză.

Astfel, sancțiunea de suspendare totală a licenței, conform pct.3 din Hotărârea ***** din 28.11.2022, eliberată Companiei de Asigurări „Garanție" SA seria CNPF ***** din 10.09.2007 (pe termen nelimitat), a fost aplicată de către autoritatea de supraveghere ilegal și contrar procedurii stabilite expres de norma specială.

Suspendarea totală a licenței constituie o sancțiune administrativă, care poate fi aplicată doar în conformitate cu prevederile art.25 din Legea nr.407/2006 Cu privire la asigurări.

În hotărârea ***** din 28.11.2022 CNPF și-a motivat de drept aplicarea sancțiunii în cauză prin dispozițiile art.25 alin.(1) lit.b), d) și e), alin.(2) și (3) din Legea nr.407/2006 Cu privire la asigurări, care stipulează următoarele: (1) Autoritatea de supraveghere suspendă licența asigurătorului (reasigurătorului) în cazul în care: b) asigurătorul (reasiguratorul) nu înlătură în termen încălcările constatate în cadrul controlului sau al supravegherii din oficiu, efectuate de autoritatea de supraveghere; d) asigurătorul (reasigurătorul) nu mai îndeplinește cerințele stabilite în actele normative ale autorității de supraveghere; e) deținătorii direcți și indirecți ai acțiunilor asigurătorului (reasigurătorului), inclusiv beneficiarul efectiv, nu respectă condițiile prevăzute de lege pentru asigurarea unei administrări prudente și sănătoase a asigurătorului (reasigurătorului) ori nu permit exercitarea unei supravegheri eficiente.

În privința temeiului de suspendare a licenței stipulat în art.25 alin.(1) lit.b) din Legea nr.407/2006 atenționează că în cadrul procedurii administrative aferente hotărârii ***** din 28.11.2022 nu s-au efectuat careva controale, iar Compania de Asigurări „Garanție”SA nu a fost supravegheată din oficiu, dar a fost și este condusă nemijlocit și direct de către reprezentantul CNPF, care în perioada aprilie - decembrie 2022 nu a înlăturat încălcările invocate de către CNPF și nici nu a încercat să le înlăture prin întocmirea și/sau realizarea unui plan de remediere. Însă, această obligație de remediere este expres impusă administratorului special de art.42[2] alin.(1), (9) lit.d) și (12) lit.b) și c) al Legii nr.407/2006 Cu privire la asigurări, iar CNPF ignoră cu vehemență aceste prevederi legale, menține și susține în continuare ilegal administrarea specială vădit ineficientă, pentru a invoca lipsa rezultatelor pozitive drept temei care chipurile justifică suspendarea licenței Companiei de Asigurări „Garanție”SA.

În privința temeiului stipulat la art.25 alin.(1) lit.d) din Legea nr.407/2006, reiterează că necorespunderea indicatorilor prudențiali ai Companiei de Asigurări „Garanție”SA, cu micșorarea la 31.10.2022 a marjei de solvabilitate a asigurătorului până la 64,4% se datorează, anume ineficienței administrării speciale introduse de către autoritatea de supraveghere. Or, până la administrarea specială introdusă ilegal la data de 26.04.2022 Compania de Asigurări „Garanție”SA înregistra marja de solvabilitate de 105,4%. Deci, răspunderea pentru înrăutățirea situației financiare a Companiei de Asigurări „Garanție”SA o poartă anume CNPF și administratorii speciali incompetenți desemnați ilegal.

În privința temeiului de suspendare a licenței stipulat la art.25 alin.(1) lit.e) din Legea nr.407/2006 menționează că trimiterea CNPF la acest temei este absolut nejustificată și alogică, pentru că CNPF invocă expres în hotărârea ***** din 28.11.2022 de fapt altceva, și anume că „Ascom-Grup”SA nu mai corespunde cerințelor legale privind calitatea acționariatului asigurătorului.

Însă, pentru această necorespundere a cerințelor legale CNPF a sancționat deja „Ascom-Grup”SA prin Hotărârea *****din 01.09.2022, aplicând acționarului concomitent și imediat toate măsurile administrative restrictive, stipulate la art.29[1] alin.(5) din Legea nr.407/2006.

Invocă că, Compania de Asigurări „Garanție”SA nu putea fi sancționată prin suspendarea licenței pentru încălcările imputate de către CNPF acționarului său, conform principiului juridic de răspundere personală pentru faptele săvârșite.

Totodată, reiterează că odată cu introducerea la 26.04.2022 a administrării speciale în cadrul Companiei de Asigurări „Garanție”SA, acționarul său unic, „Ascom-Grup”SA, nu mai realizează administrarea prudentă și sănătoasă a acestui asigurător, administrarea fiind preluată de însăși CNPF. Din același motiv, din 26.04.2022 „Ascom-Grup”SA nici nu poate îngrădi CNPF în exercitarea unei supravegheri eficiente.

Prin emiterea hotărârii ***** din 28.11.2022, care menține ilegal pe termen nelimitat administrarea specială în cadrul Companiei de Asigurări „Garanție”SA, CNPF de fapt continuă urmărirea scopului ilegal de deposedare de acțiunile deținute de „Ascom-Grup”SA în cadrul Companiei de Asigurări „Garanție”SA și impune silit pe „Ascom-Grup”SA să cedeze dreptul său de proprietate.

Deficitul de active imputat Companiei de Asigurări „Garanție”SA de fapt se datorează modificărilor repetate operate recent de către CNPF în actele sale normative. Conformarea rapidă acestor cerințe financiare este imposibilă în condițiile unor crize în lanț în sănătate publică, în economie, în energetică și de securitate națională apărute în perioada 2020 - 2022, problemă care se atestă la majoritatea asigurătorilor din Republica Moldova, însă, CNPF sancționează consecvent și cel mai dur doar Compania de Asigurări „Garanție”SA și „Ascom-Grup”SA și nu

dorește să stabilească acestora din urmă expres un termen suplimentar solicitat de mai multe ori în baza art.61 din Codul administrativ.

Toate cele menționate supra denotă caracterul ilegal, ineficient și neproporțional al activității administrative realizată de către CNPF față de Compania de Asigurări „Garanție"SA și „Ascom-Grup"SA, contrar prevederilor art.art.16 alin.(2), 18, 21 alin.(3), 23 alin.(1) și (2), 31 și 118 alin.(1)-(3) din Codul administrativ.

Prin cererea din 09.08.2024(f.d.2, vol.III), reclamantă SA"Ascom-Grup" și-a completat acțiunea cu pretenții accesorii, solicitând pe lângă cerința formulată inițial de anulare a hotărârii CNPF ***** din 28.11.2022 și anularea hotărârii CNPF***** din 10.01.***** adoptate în procedura prealabilă, prin care cererea prealabilă a fost respinsă.

În cadrul ședințelor de judecată, reprezentantul reclamantei - Palanciuc Viorel, împuternicit în baza procuri din 09.01.2025, a susținut acțiunea depusă în sensul formulat și a solicitat admiterea acesteia, reiterându-și argumentele expuse în scris.

Pârâta – Comisia Națională a Pieței Financiare(în continuare, CNPF), prin referința prezentată instanței, nu a recunoscut acțiunea reclamantei și a solicitat respingerea acesteia ca fiind neîntemeiată.

În argumentarea poziției sale procesuale, prin referința prezentată instanței, înregistrată cu numărul de intrare***** din 15.03.*****, pârâtul a invocat următoarele contraargumente: în instanța de judecată a fost depusă acțiunea în contencios administrativ formulată de către „Ascom-Ggup"SA, acțiune în contradictoriu cu CNPF, prin care se solicită, în principal, anularea Hotărârii CNPF ***** din 28.11.2022 cu privire la CA„Garanție"SA.

Comisia Națională a Pieței Financiare, (potrivit art.l din Legea nr.192/1998) „ [...] autoritate publică autonomă responsabilă față de Parlament, care reglementează și autorizează activitatea participanților la piața financiară nebancară, precum și supraveghează respectarea legislației de către ei", în virtutea argumentelor invocate infra, consideră că acțiunea dedusă judecății în anularea hotărârii CNPF **********, este neîntemeiată și nefondată, ceea ce determină respingerea acesteia de către instanța de contencios administrativ, pornind de la următoarele premise pertinente.

Pornind de la pretențiile reclamantului din cererea de chemare în judecată, CNPF precizează că hotărârea CNPF ********** reprezintă una din deciziile CNPF aferente administrării speciale, instituite în cadrul CA„Garanție"SA, care a fost adoptată în contextul concluziilor și propunerilor reflectate în Raportul administratorului special (înregistrat la CNPF cu ***** în data de 31.10.2022), precum și având ca reper constatările incluse în Analiza din oficiu din data de 18.11.2022 (bazată pe rapoartele specializate la situația din 30.09.2022), ce țin de necorespunderea indicatorilor prudențiali privind solvabilitatea și stabilitatea financiară garantată prin totalitatea activelor și gradul lor de diversificare și lichiditate și eficiența politicii investiționale (art.30 alin.(6) lit.lit.b), e) din Legea nr.407/2006). Astfel, din considerentele expuse în partea motivantă a hotărârii contestate, care atestă că CA„Garanție" SA nu mai îndeplinește cerințele stabilite în actele normative ale autorității de supraveghere și nu a înlăturat, în termen, abaterile constatate, inclusiv necorespunderea acționarului semnificativ normelor legale, CNPF a dispus, în principal, menținerea administrării speciale, suspendarea licenței CA„Garanție"SA până la data de 10 martie ***** și înlăturarea în termen de până la 28.02.***** a circumstanțelor care au dus la suspendarea licenței. Prin urmare, măsurile dispuse prin hotărârea CNPF ********** vizează exclusiv destinatarul actului administrativ individual, care este CA„Garanție"SA, și nu are repercusiuni asupra activității acționarului - „Ascom-

Grup”SA. În acest context, hotărârea contestată, mai exact, decizia reflectată în partea dispozitivă a acesteia nu afectează în niciun mod activitatea „Ascom-Grup”SA.

Menționează autoritatea publică pârâtă că, partea motivantă a hotărârii CNPF ********** conține expunerea punctuală a considerentelor care au stat la baza deciziei adoptate. Prin urmare, argumentele reținute la pct.1 - pct.11 din partea motivantă a hotărârii contestate reflectă exclusiv situația financiară precară a asigurătorului, precum și acțiunile/inacțiunile acestuia care au determinat prezenta stare de fapt. Elementul deciziei care vizează implicit acționarul semnificativ se regăsește doar la pct.12, care conține un argument în plus, în sprijinul măsurilor dispuse, ce se referă la situația financiară a „Ascom-Ggup”SA, astfel, acesta fiind îndreptățit să manifeste dezacordul doar cu informațiile expuse în această parte a hotărârii contestate.

Întru susținerea independenței participanților, în special, în contextul raportului dintre CA„Gaganție”SA și acționarul ce deține participațiunea calificată - „Ascom-Grup”SA, menționează prevederile art.171 alin.(1) din Codul civil, care stabilește că „Persoana juridică este subiectul de drept constituit în condițiile legii, având o organizare de sine stătătoare și un patrimoniu propriu și distinct, afectat realizării unui anumit scop conform cu legea, ordinea publică și bunele moravuri.” Totodată, art.3 alin.(3) din Legea nr.1134/1997 privind societățile pe acțiuni (Legea nr.1134/1997) stabilește că, „Societatea posedă cu drept de proprietate bunuri care sînt separate de bunurile acționarilor și se trec în bilanțul ei independent.” Complementar, art.4 alin.(3) din aceeași lege prevede că „Societatea răspunde pentru obligațiile sale cu întregul patrimoniu ce îi aparține cu drept de proprietate.”

Mai mult, conform art.45 alin.(3) și art.46 alin.(1) din Codul administrativ, persoanele juridice acționează prin reprezentanții lor, iar împuternicirile reprezentantului (altul decât reprezentantul legal) se consemnează în procură sau în împuternicirea de reprezentare în baza semnăturii electronice.

În acest sens, precizează că „Ascom-Grup”SA nu este nici reprezentantul legal, nici persoană împuternicită să reprezinte interesele CA„Garanție”SA, or, potrivit art.21 alin.(13) din Legea nr.1134/1997 privind societățile pe acțiuni, „Acționarul nu este în drept, fără împuterniciri speciale, să acționeze în numele societății sau pe cauțiunea ori cu garanția societății”. In asemenea condiții, autoritatea de supraveghere remarcă faptul că „Ascom-Grup”SA, vădit eronat și fără suport juridic, se autoidentifică cu asigurătorul al cărui acțiuni le posedă, or, societatea pe acțiuni, la caz, CA„Garanție” SA, are personalitate juridică distinctă de cea a acționarului său.

Contrar normelor invocate supra, reclamantul eronat invocă că, fiind fondator și acționar unic al asigurătorului, toate activele (bunurile, mijloacele financiare din conturile curente, etc.), aparțin cu drept de proprietate „Ascom-Grup”SA, or, conform art.20 din Legea nr.1134/1997 „Față de bunurile ce aparțin societății cu drept de proprietate acționarul este titular al drepturilor obligaționale prevăzute de prezenta lege și de statutul societății”.

Astfel, pretențiile acționarului urmează a fi reținute doar prin prisma existenței dreptului vătămat al „Ascom-Grup”SA ce rezultă, în exclusivitate, din măsurile dispuse față de acesta (care nu există în hotărârea contestată), iar cu privire la afirmațiile neavenite ce vizează măsurile față de CA„Garanție”SA, care nu afectează drepturile și interesele acționarului, urmează a se expune reprezentantul companiei.

Prin urmare, în condițiile în care măsurile dispuse nu comportă un caracter coercitiv față de „Ascom-Grup”SA, nu poate fi stabilit nici modul în care acționarul semnificativ este prejudiciat prin hotărârea contestată, respectiv, nici dreptul sau interesul vătămat al acestuia. Existența unui drept vătămat reclamă o ingerință concretă și cuantificabilă a autorității de supraveghere în

drepturile celui care pretinde încălcarea, iar simpla nemulțumire a acționarului nu corespunde rigorilor legale pentru a constitui temei de contestare a deciziei CNPF.

În context, este cert faptul că nu a motivat și nu a fost probată încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept, în sensul art.17 din Codul administrativ, or, prin prisma art.189 alin.(1) din același act legislativ, dreptul de a înainta o acțiune în contencios administrativ îl are persoana care poate revendica încălcarea unui drept al său și nu al altcuiva. Cerința respectivă derivă din examinarea sistemică a Codului administrativ, care, la art.44 alin.(4), statuează că fiecare participant participă în cadrul procedurii administrative în mod independent față de ceilalți participant. Independența, în acest sens, reclamă legătura cauzală strictă dintre actul de dispoziție al autorității și dreptul vătămat al participantului. În ipoteza contopirii drepturilor procedurale ale participanților în cadrul procedurilor administrative conexate, în mod abuziv și eronat, s-ar aroga unui participant posibilitatea de a interveni peste limita propriilor drepturi.

Astfel, argumentele „Ascom-Grup"SA referitoare la măsurile dispuse de către CNPF față de asigurător nu pot fi apreciate din motivul lipsei dreptului vătămat în privința acționarului ce deține participațiunea calificată.

La caz, în hotărârea contestată, a fost reținut faptul că „Ascom-Grup"SA, fiind acționar care deține participațiunea calificată în capitalul social al CA„Garanție"SA, trebuia să corespundă prevederilor art.29 alin.(2) lit.a) prima liniuță din Legea nr.407/2006 cu privire la asigurări (Legea nr.407/2006), și anume: acționarul semnificativ al asigurătorului trebuie să dispună și să mențină capitalul său propriu(activele nete) cel puțin în limitele participației calificate. Contrar normei precizate, capitalul propriu al acționarului semnificativ (la 31.12.2021 - capital propriu negativ (-) 61,2 mii lei) este mai mic decât participația calificată în capitalul social al asigurătorului (19,8 mii lei).

În acest context, reține că nici cererea prealabilă, depusă de „Ascom-Grup"SA, nici cererea de chemare în judecată, nu conține vreo explicație sau mențiune care, eventual, ar putea fi adusă ca un contraargument în privința celor consemnate de autoritatea de supraveghere la pct.12 din hotărârea contestată, or, reiterează că doar în această parte a hotărârii CNPF ********** este vizată „Ascom-Grup"SA în calitate de acționar semnificativ al CA„Garanție"SA. Corespunzător, toate celelalte argumente expuse la pct.1 - pct.11 din partea motivantă a hotărârii contestate se referă doar la asigurător și nu sunt imputabile acționarului acestuia. Mai mult, măsurile dispuse prin hotărârea CNPF ********** comportă un caracter obligatoriu de executare doar pentru asigurător.

Totuși, pentru a nu admite inducerea în eroare a instanței prin afirmațiile invocate de reclamant, cu referire la pretinsele argumente ce vizează, în exclusivitate reclamantul, CNPF relevă următoarele: se impune reținerea următoarelor aspecte aferente cadrului normativ aplicabil administrării speciale și măsurile ce urmează a fi luate de CNPF. A priori, indică că în perioada instituirii și menținerii administrării speciale, sediul juridic al reglementării activității de asigurare/reasigurare îl constituia Legea nr.407/2006 cu privire la asigurări și cadrul normativ subsecvent, iar Raportul administratorului vizează prevederile respective. A posteriori, reține că având în vedere intrarea în vigoare la 01.01.***** a Legii nr.92/2022 privind activitatea de asigurare sau de reasigurare și abrogarea Legii nr.407/2006, instrumentele de supraveghere și intervenție ale autorității își vor avea proiecția normativă în legea în vigoare la data adoptării prezentului act administrativ individual. Or, potrivit art.7 alin.(2) Cod civil, legea nouă este aplicabilă situațiilor juridice în curs de realizare la data intrării sale în vigoare.

Cu referire la pct.1 din cererea de chemare în judecată, denumit „Drepturi vătămate ale „Ascom-Grup"SA, prin emiterea actului administrativ individual defavorabil contestat", reține

că, în concerto, reclamantul nu invocă nici un drept sau libertate vătămată. Totodată, reiterează că suspendarea drepturilor acționarului survine ca o consecință de jure a administrării speciale, care a fost instituită prin Hotărârea CNPF**********. Astfel, alegațiile reclamantului referitoare la interpretarea suspendării drepturilor acestuia în calitate de acționar al CA„Gaganție"SA prin prisma dreptului vătămat este neavenită și nu corespunde realității și legii.

Complementar, contraargumentează afirmațiile irelevante și eronate precum că CNPF „a încălcat dreptul de proprietate al „Ascom-Grup"SA, întrucât CNPF provoacă și urmărește intenționat insolvabilitatea CA„Garanție"SA". În fapt, prin prisma abordării contabile, acțiunile emise de CA„Garanție"SA reprezintă o investiție financiară pe termen lung a „Ascom-Grup"SA. Astfel, aceasta se raportează în limita valorii acțiunilor (care reprezintă capitalul social al asigurătorului), care nu este afectat în nici un mod de administrarea specială, iar hotărârea contestată nu dispune nici o măsură în vederea deposedării reclamantului de acțiunile emise de CA„Garanție"SA (precum susține ultimul în cererea sa). Mai mult, anume acțiunile/inacțiunile acționarului au fost definitorii pentru situația precară a CA„Garanție"SA. În acest sens menționează că anume în contextul măsurilor asigurătorii dispuse în cadrul litigiilor patrimoniale ce vizează nemijlocit acționarul semnificativ al asigurătorului și beneficiarul efectiv al acestuia, asupra acțiunilor emise de CA„Garanție"SA și care aparțin „Ascom-Grup"SA a fost aplicat sechestru/interdicția de înstrăinare de către executorii judecătorești.

De asemenea, relevantă este și practică CEDO în materia raporturilor dintre acționar și societate. În fapt, Curtea a introdus „criteriul Agrotexim" care stabilește că „neglijarea personalității juridice a unei societăți poate fi justificată numai în circumstanțe excepționale, în special atunci când se stabilește în mod clar că este imposibil ca societatea să aplice în fața instituțiilor Convenției prin intermediul organelor constituite în temeiul actului său constitutiv sau - în caz de lichidare - prin intermediul lichidatorilor săi". În acest sens, menționează că, conform art.42^2 alin.(5) „Din momentul desemnării sale, administratorul special preia controlul și gestionează activitatea asigurătorului (reasiguratorului), având acces nelimitat la activele, încăperile, documentele, rapoartele, registrele și la orice alte informații deținute de asigurător (reasigurator)", nefiind întrunite condițiile pentru neglijarea „voalului corporativ", precum a statuat înalta Curte.

Cu referire la pct.2 din cererea de chemare în judecată, menționează că CNPF, prin hotărârea*****/***** a soluționat cererea prealabilă a reclamantului. Mai mult, CNPF a analizat alegațiile „Ascom-Ggup"SA potrivit art.22 alin.(1) din Codul administrativ, care stabilește că „Autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sînt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor." Prin urmare, autoritatea de supraveghere inițial, a verificat dacă sunt întrunite condițiile de admisibilitate și temeinicie a cererii prealabile depuse prin prisma normelor de drept menționate supra. În acest sens, afirmația reclamantului precum că „CNPF a ignorat obligația de soluționare a cererii prealabile depusă de „Ascom-Grup"SA" este una eronată și urmărește inducerea în eroare a instanței de judecată.

Mai mult, atât procedura de audiere a „Ascom-Grup"SA, cât și notificarea hotărârii contestate către reclamant, nu denotă altceva decât buna credință a CNPF, iar implicarea acestuia în procedura administrativă se raliază în exclusivitate și în limita constatărilor privind necorespunderea acestuia normelor legale aferente capitalului propriu în limita participațiunii calificate în capitalul social al asigurătorului.

Cu referire la atragerea reclamantului în procedura administrativă menționează că art.44 alin.(3) din Codul administrativ stabilește că, „Autoritatea publică este obligată să atragă în

procedura administrativă, din oficiu sau la cerere, persoanele ale căror drepturi pot fi afectate prin procedura administrativă. Dacă are cunoștință despre astfel de persoane, autoritatea publică le informează despre inițierea sau desfășurarea procedurii administrative în contextul în care, procedura administrativă se finisează cu emiterea unui act administrativ (art.78 alin.(1) din Codul administrativ), iar actul administrativ contestat nu produce careva repercusiuni asupra „Ascom-Grup"SA, atragerea acestuia este inutilă. Mai mult, constată că și în cererea prealabilă, și în cererea de chemare în judecată, reclamantul a eșuat să demonstreze existența unor drepturi reale vătămate pentru a fi atras în procedura administrativă în speță, acesta limitându-se doar la reproducerea textelor de lege, care susține dreptul acestuia de a fi atras într-o procedură administrativă.

Astfel, apreciază ca declarative afirmațiile „Ascom-Grup"SA privind ignorarea obligației procesuale de colaborare cu participanții, or, constată lipsa de diligență profesională a reclamantului în contextul raporturilor administrative cu autoritatea de supraveghere. Prin urmare, afirmațiile aferente lezării dreptului la apărarea urmează a fi respinse.

Pornind de la cele consemnate, este cert că reclamantul nu a motivat incidența nulității/anulării invocate în privința celor dispuse de CNPF în actul contestat. Prin urmare, se atestă cu certitudine că cererea depusă este una formală, abuzivă și nu expune esența încălcării sau a pericolului de încălcare a dreptului de proprietate precum invocă reclamantul, inclusiv din care să rezulte ilegalitatea actului contestat.

În context, menționează că acțiunea în justiție prevăzută și reglementată de legislație, este deschisă oricui s-ar pretinde vătămat în vreun drept al său printr-un act administrativ emis de o autoritate. Însă, dacă reclamantul într-o asemenea acțiune nu invocă leziunea unui drept, ci doar atingerea sau jignirea unui simplu interes, acțiunea în contencios administrativ este inadmisibilă.

Prezenta acțiune nu denotă decât formalitate și abuz din partea reclamantului, or, acesta nici măcar nu sesizează că anularea actului contestat nu poate fi dispus de către instanța de judecată, întrucât reglementările în domeniul asigurărilor (Legea nr.407/2006/Legea nr.92/2022), stabilesc imperativ etapele următoare inițierii procedurii de administrare specială - măsuri obligatorii a fi întreprinse de către autoritatea de supraveghere.

Astfel, din considerentele expuse, având în vedere argumentele și normele de drept invocate supra, solicită respingerea acțiunii formulate de către „Ascom-Grup„SA în anularea hotărârii CNPF ********** cu privire la CA„Garanție"SA.

În cadrul ședințelor judecătorești, reprezentantul pârâtului, Andrei Grușca, împuternicit în baza procurii ***** din 31.01.2025, a solicitat respingerea acțiunii, reiterându-și argumentele expuse în scris.

Pârâta – Banca Națională a Moldovei(în continuare, BNM), prin referința depusă la 10.04.2024 (f.d.237-248, vol.II), a opinat asupra netemeiniciei acțiunii înaintate de "Ascom-Grup"SA împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare, solicitând respingerea acesteia din argumentele ce succed.

În fapt, la originea cauzei se află cererea de chemare în judecată înaintată de SA „Ascom-Grup" împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare (în continuare menționată „CNPF"), prin care a solicitat anularea hotărârii CNPF ***** din 28.11.2022.

Pe parcursul derulării procesului prin încheierea din 07.03.2024 instanța de judecată a atras în proces în calitate de copârât Banca Națională a Moldovei în temeiul art.62 CPC și art.X pct.16 al Legii nr.178/2020, prin care s-a efectuat în esența transferul de atribuții de la CNPF către BNM.

Cât privește obiectul prezentului litigiu, actele cauzei demonstrează următoarele elemente de fapt relevante. CA „Garanție”SA este o companie de asigurare care are drept acționar unic SA„Ascom-Grup”, în legătură cu neexecutarea continuă a prescripțiilor autorității de supraveghere (emise de CNPF anual, începând cu anul 2016 până la 31.12.2021) referitor la lichidarea deficitului de active pentru acoperirea fondului asiguraților, la data de 26 04.2022 CNPF a emis hotărârea*****prin care a instituit administrarea specială la CA „Garanție”SA.

Ulterior, prin hotărârea CNPF *****din 01.09.2022 a fost dispusă menținerea administrării speciale față de CA „Garanție”SA aplicată anterior prin hotărârea din 26.04.2022.

Totodată, la 28.11.2022 CNPF a examinat din nou situația CA„Garanție”SA prin prisma raportului administratorului special și a constatărilor incluse în analiza din oficiu din 18.11.2023, iar prin hotărârea ***** din 28.11.2022 a dispus menținerea administrării speciale și a dispus în același timp suspendarea licenței CA „Garanție”SA.

CA„Garanție”SA vizată în mod direct de actul administrativ nu a contestat hotărârea autorității de supraveghere din 28.11.2022. În schimb, acționarul asigurătorul SA„Ascom-Grup” ce nu este vizat de măsurile stabilite prin actul administrativ, a depus cerere de chemare în judecată prin care a solicitat anularea hotărârii ***** din 28.11.2022. Totodată, deși SA „Ascom-Grup” a depus cerere prealabilă privind anularea actului administrativ emis, în cererea de chemare în judecată reclamantul nu a solicitat anularea actului administrativ prin care CNPF a soluționat cererea prealabilă și a respins-o ca fiind inadmisibilă.

Având în vederea atragerea în proces a Băncii Naționale a Moldovei, care a preluat atribuțiile de autoritate de supraveghere de la CNPF, prin prezenta referință, BNM solicită respingerea acțiunii.

În primul rând, menționează că BNM susține totalmente argumentele CNPF drept temei a emiterii actului administrativ contestat și argumentele CNPF drept temei al respingerii acțiunii înaintate de SA„Ascom-Grup”.

Suplimentar, BNM invocă următoarele argumente care justifică respingerea acțiunii înaintate de reclamant și în special, că acțiunea depusă de SA„Ascom-Grup” este a priori inadmisibilă, iar chiar dacă am exclude în mod ipotetic aspectul inadmisibilității, acțiunea este neîntemeiată.

Potrivit dispoziției art.5 Cod 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”. În același timp, conform art.10 alin.(1) Cod administrativ, „(1) Actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.” De asemenea, potrivit art.17 Cod administrativ, „Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă”, iar conform art.39 alin (2) al aceluiași cod „(2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.”. Suplimentar, potrivit art.207 alin.(2) lit.e) Cod administrativ, „(2) Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: [...] e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17”.

După cum s-a menționat supra, prin hotărârea CNPF ***** din 28.11.2022 a fost dispusă menținerea administrării speciale și suspendată licența CA „Garanție”SA, iar în același timp au fost stabilite unele măsuri și prescripții pentru administratorul special și CA„Garanție”SA în legătură cu menținerea administrării speciale și suspendarea licenței asigurătorului.

Respectiv, actul administrativ individual în sensul art.10 alin.(1) Cod administrativ a fost emis nemijlocit față de CA „Garanție”SA pentru menținerea administrării speciale și suspendării licenței acestei persoane juridice, afectând în mod direct drepturile CA„Garanție”SA.

Simplul fapt că SA„Acom-Grup” deține acțiuni în capitalul social al CA „Garanție”SA, nu semnifică încălcarea dreptului SA„Ascom-Grup” prin actul administrativ. Or, ambele persoane juridice sunt persoane distincte, iar deținerea de către SA„Acom-Grup” a acțiunilor în capitalul social al CA„Garanție”SA confirmă doar dreptul de proprietate asupra acțiunilor în capitalul social al asigurătorului (ca bun mobil incorporal), cu dreptul de gestiune a acestei proprietăți în limita oferită de normele legale în materie (i.e. dreptul de a participa la conducerea societății, de a primi dividende, precum și o parte din bunurile societății în cazul lichidării acesteia, drepturi care sunt stabilite de art.13 a Legii nr.1134-XIII/1997 privind societățile pe acțiuni).

Totodată, simplul fapt ca unul din temeiurile de fapt al emiterii actului administrativ la suspendarea licenței CA„Garanție” SA, a fost printre altele și situația de fapt a acționarului CA„Garanție”SA (în mod special a SA„Ascom-Grup”), nu duce la încălcarea prin actul administrativ a unui drept a SA„Ascom-Grup”, în condițiile în care măsura realizată prin actul administrativ de naștere, modificare sau stingere a raporturilor juridice de drept public în sensul art.10 alin.(1) Cod administrativ, în particular, suspendarea licenței, inclusiv pe acest temei de fapt, a fost îndreptată exclusiv împotriva CA „Garanție” SA și nu a acționarului său SA„Ascom-Grup”.

În aceste condiții, CA„Garanție”SA care a fost vizată în mod direct de actului administrativ individual din 28.11.2022 nu a contestat această hotărâre a CNPF, iar acest rol nu poate fi preluat de acționarul societății - SA„Ascom-Grup”, în condițiile în care întreprinderea este distinctă față de acționarii săi, inclusiv prin patrimoniu conform art.3 alin.(3) a Legii nr.1134XIII/1997. În plus, conform alin.(5) al aceluiași articol, „(5) Societatea poate în numele său să dobîndească și să exercite drepturi patrimoniale și drepturi nepatrimoniale personale, să aibă obligații, să fie reclamant și pârât în instanța judecătorească”. La fel, conform art.21 alin.(13) al aceleiași legi, „(13) Acționarul nu este în drept, fără împuterniciri speciale, să acționeze în numele societății sau pe cauțiunea ori cu garanția societății. ”

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale a Republicii Moldova stabilită în decizia ***** din 15.11.2011 (§80-82): „80. În partea ce ține de dreptul acționarilor de a iniția o acțiune în justiție în numele societății comerciale, Curtea reține că din circumstanțele concrete ale cazului rezultă că BC “Investprivatbank”SA este o entitate juridică distinctă față de acționari. Deținând această identitate distinctă, BC“Investprivatbank”SA a încheiat tranzacții private cu clienții săi. 81. în consecință, anume băncii îi revine responsabilitatea pentru obligațiile sale, și nu acționarilor acesteia, indiferent de faptul dacă acționarii băncii sunt sau nu parte în organele sale de conducere 82. În acest context, Curtea reține că acționarii unei companii, inclusiv acționarii majoritari, nu pot pretinde a fi victime ale încălcării drepturilor societății comerciale. Societatea comercială poate reclama eventualele încălcări doar în nume propriu, prin intermediul organelor sale înființate în conformitate cu actele constitutive. Dreptul acționarilor de acces la justiție, în numele personalității juridice a societății, va fi justificat doar în circumstanțe excepționale, când este constatată în mod clar imposibilitatea pentru societate să apeleze la justiție prin intermediul organelor sale statutare. Prin urmare, în cazul procedurilor de lichidare,

societățile supuse acestei proceduri beneficiază de acces la justiție prin intermediul lichidatorilor acestora (Agrotexim și alții v. Grecia, hotărârea CEDO din 24 octombrie 1995, §66, Marta Vesela și Tobias Loyka v. Slovacia, decizia CEDO din 13 decembrie 2005)."

Potrivit art.12 alin.(1) CPC care se aplică în coroborare cu art.195 Cod administrativ, „(1) Instanța judecătorească soluționează cauzele civile în temeiul Constituției Republicii Moldova, al tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, al hotărârilor și deciziilor Curții Europene a Drepturilor Omului, al hotărârilor Curții Constituționale, al legilor organice și ordinare, al hotărârilor Parlamentului, al decretelor Președintelui Republicii Moldova, al hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, al actelor normative ale ministerelor, ale altor autorități administrative centrale și ale autorităților administrației publice locale."

În prezentul caz, nu există o circumstanță excepțională privind imposibilitatea contestării în justiție de către asigurător a actului administrativ din 28.11.2022 și, respectiv, nu poate exista un drept al acționarului SA„Ascom-Grup" de a contesta actul administrativ în numele societății.

În acest sens, este de menționat că deși potrivit art.42^2 alin.(6) a Legii nr.407/2006 în perioada administrării speciale erau de drept suspendate la acel moment drepturile și obligațiile organelor de conducere a asigurătorului, care în urma suspendării erau exercitate de către administratorul special, este de menționat că potrivit alin.(7) al aceluiași articol, nu toate drepturile erau suspendate, iar adunarea generală a CA„Garanție"SA putea de fapt, în calitatea sa de organ suprem de conducere a societății, adopta hotărâri privind contestarea în justiție a hotărârii CNPF din 28 11.2022, fapt ce nu a efectuat.

În acest sens, potrivit art.42^2 alin.(6) a Legii nr.407 din 21.12.2006, „(6) Pe perioada administrării speciale, drepturile și obligațiile acționarilor și ale organelor de conducere ale asigurătorului (reasiguratorului) se suspendă, fiind exercitate de către administratorul special.". Totodată, conform alin.(7) al aceluiași articol, „(7) Prin derogare de la prevederile alin.(6), adunarea generală a acționarilor asigurătorului (reasiguratorului) poate adopta hotărîrii ce se limitează la decizii care nu contravin scopurilor instituirii administrării speciale și nu împiedică exercitarea atribuțiilor și drepturilor administratorului special."

Astfel fiind, adunarea generală a acționarilor a CA„Garanție"SA putea în calitatea sa de organ suprem de conducere a societății (conform art.48 alin.(1) a Legii nr.1134-XI11/1997), să adopte hotărâri de contestare a hotărârii CNPF din 28.11.2022 prin care s-a dispus menținerea administrării speciale față de CA „Garanție"SA și suspendarea licenței. Adunarea generală putea adopta o astfel de hotărâre, inclusiv cu stabilirea eventuală a persoanei ce să reprezinte compania în acest proces și cu solicitarea către administratorul special să emită procura de reprezentare în acest sens, sau adunarea generală în calitatea sa de organ suprem de conducere să stabilească direct în procesul-verbal al adunării împuternicirile de reprezentarea, așa cum reglementează acest fapt art.374 alin.(6) CC, care stabilește: „(6) Dispozițiile legale privind procura se aplică și în cazul în care împuternicirile se cuprind fie într-un contract la care este parte reprezentatul, inclusiv într-un contract între reprezentat și reprezentant sau într-un contract între reprezentat și terț, fie în procesul-verbal al organului competent al reprezentatului, dacă din lege nu rezultă altfel.

Respectiv, adunarea generală a CA „Garanție"SA putea adopta hotărârea în sensul mai sus menționat de contestare a hotărârii CNPF din 28 11.2022, or, o hotărâre a adunării generale privind contestarea în justiție a actului administrativ a autorității de supraveghere privind menținerea administrării speciale și suspendare a licenței, nu contravine scopurilor instituirii administrării speciale și nici nu împiedică exercitarea atribuțiilor și drepturilor administratorului special, în timp ce hotărârea CNPF din 01.09.2022 este valabilă și executorie până la adoptarea

unei eventuale hotărârii definitive de către instanța de judecată privind anularea acestei hotărâri. Astfel, adunarea generala a CA„Garanție”SA în calitatea sa de organ suprem de conducere a societății putea emite hotărârea privind contestarea hotărârii CNPF din 28.11.2022, ceea ce nu a efectuat.

Pe cale de consecință, acționarii asigurătorului nu pot pretinde a fi victime ale încălcărilor drepturilor societății și respectiv nu pot contesta direct în justiție actele administrative ce vizează drepturile CA„Garanție”SA

Deși SA„Ascom-Grup” a menționat în cererea de chemare în judecată existența unui drept vătămat prin prisma jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, aceste argumente sunt neîntemeiate și au la bază referințe incorecte la jurisprudența instanței europene.

În acest sens, potrivit jurisprudenței bine stabilite a CtEDO, în ceea ce privește plângerile referitoare la companii (Agrotexim și alții împotriva Greciei, §§ 64-71), Curtea a considerat că o persoană nu se poate plânge de încălcarea drepturilor sale în proceduri la care nu a fost parte, chiar dacă acesta a fost acționar și/sau director al unei societăți care a fost parte în procedură (Centro Europa 7 S.r.t. șt Di Stefano împotriva Italiei tacta, 92-93). In plus, când vine vorba de cauzele introduse de acționarii unei societăți (în special în temeiul articolului 1 din Protocolul nr.1), Curtea a considerat că este esențial să se facă o distincție între plângerile formulate de acționari cu privire la măsurile care le afectează drepturile în calitate de acționari și cele cu privire la actele care afectează companii, în care dețin acțiuni (Agrotexim și alții împotriva Greciei, §§ 65-66; Albert și alții împotriva Ungariei [GC], § 122). În primul grup, acționarii înșiși pot fi considerați victime în sensul articolului 34 din Convenție (a se vedea Olczak împotriva Poloniei (dec), §§ 57-62; Albert și alții împotriva Ungariei [GC], §§ 126-134, și referințele citate în acesta; Project-Trade d.o.o. c. Croației, §§ 44-47; Papachela și Amazon S.A. împotriva Greciei, §§ 37-41). În al doilea grup, principiul general este că acționarii societăților comerciale nu pot fi priviți ca victime, în sensul articolului 34 din Convenție, a actelor și măsurilor care le afectează societățile.

După cum s-a menționat mai sus cu suficientă claritate, hotărârea CNPF din 28.11.2022 a fost emisă nemijlocit față de CA„Garanție”SA pentru menținerea administrării speciale și suspendării licenței acestei persoane juridice, măsuri care au fost stabilite direct față de compania CA„Garanție”SA, dar nu față de acționarul SA„Ascom-Grup”. Prin urmare, nici prin prisma jurisprudenței CtEDO reclamantul nu poate avea un drept vătămat prin actul administrativ a CNPF emis la 28.11.2022.

În lumina argumentelor mai sus expuse, acțiunea înaintată de SA„Ascom-Grup” privind contestarea actului administrativ emis față de CA„Garanție”SA, urmează a fi declarată inadmisibilă în temeiul normelor legale mai sus citate.

În pofida argumentelor mai sus expuse ce confirmă în mod indubitabil inadmisibilitatea acțiunii înaintate de SA„Acom-Grup”, este de menționat că chiar dacă s-ar exclude în mod ipotetic caracterul inadmisibil al acțiunii, în acest caz acțiunea este, inclusiv vădit neîntemeiată. În continuare, menționează în mod separat argumentele în suportul legalității actului administrativ de menținere a administrării speciale și în suportul actului administrativ de suspendare a licenței CA „Garanție”SA.

Cu referire la legalitatea actul administrativ în partea menținerii administrării speciale:

(i) *Acțiunile autorității de supraveghere de până la instituirea administrării speciale:*

Așa cum rezultă conform din pct.9 și 10 a părții motivate din actul administrativ contestat, până la emiterea acestuia CA„Garanție”SA a fost suspusă cronologic tuturor procedeelor de

salvgardare a rezilienței unui asigurător reglementate de Legea nr.407/2006 și nici unul din aceste mecanisme de intervenție nu au atins rezultatul scontat.

Astfel, potrivit hotărârii CNPF***** din 24.11.2016 s-a prescris asigurătorilor, inclusiv CA„Garanție”SA, „întreprinderea măsurilor privind înlăturarea deficitului de active admise să acopere fondul asiguraților, înregistrat la situația din 30.09.2016”, (în valoare de 6,2 mln.lei), fiind, totodată, avertizați cu aplicarea sancțiunilor, inclusiv retragerea licenței. Adițional, conform hotărârii CNPF ***** din 08.09.2017 privind rezultatele controlului tematic în cadrul companiei de asigurări CA „Garanție”SA, autoritatea de supraveghere a prescris „în mod reiterat CA”Garanție”S.A., în termen de până la 31.12.2017, remedierea și lichidarea deficitului de active pentru acoperirea fondului asiguraților” (în sumă de 10,4 mln.lei). Totodată, întru cuantificarea indulgenței, cooperării și bunei credințe a autorității de supraveghere, termenul de executare a prescripției menționate supra, a fost prelungit până la data de 30.09.2018 (hotărârea CNPF ***** din 25.04.2018) și, ulterior, până la data de 30.06.2019 (hotărârea CNPF***** din 03.12.2018). Urmare a neexecutării prescripției aferente deficitului de active, prin hotărârea CNPF***** din 07.10.2019 privind monitorizarea executării hotărârii CNPF ***** din 08.09.2017 a fost deschisă procedura de remediere financiară, potrivit art.42 Legea 407/2006 cu privire la asigurări, până la lichidarea deficitului de active admis în fondul asiguraților, pe baza unui plan de remediere financiară, cu prezentarea acestuia spre aprobare CNPF, care să cuprindă măsuri precise de întreprins și perioada în care vor fii obținute rezultate exacte potrivit art.42 din Legea nr. 407/2006.

Ulterior, prin hotărârea *****din 16.12.2019 privind ameliorarea financiară a unui asigurător, a fost încetată procedura de remediere financiară cu aprobarea planului de readresare financiară a CA„Garanție„SA pentru o perioadă de până la 9 luni. Conform planului în cauză, societatea s-a angajat, inclusiv să lichideze deficitul de active eligibile prin recuperarea avansurilor și împrumuturilor acordate în sumă de 9,6 milioane lei, a creanțelor aferente primelor subscrise pe contractele de asigurare în valoare de 13,5 milioane lei și a regreselor și titlurilor executorii înaintate în sumă de 3,3 milioane lei.

În temeiul celor menționate, prin hotărârea CNPF ***** din 21.05.2021, CNPF a luat act de *executarea incompletă a* planului de redresare financiară a CA„Garanție”SA, aprobat prin hotărârea *****din 16.12.2019, în sensul, inclusiv, a nerecuperării creanțelor, avansurilor și împrumuturilor, fiind prescris, în acest sens, „remedierea și lichidarea deficitului de active - pentru acoperirea fondului asiguraților în termen de până la 31.12.2021, cu informarea CNPF în termen de până la 25.02.2022”.

(ii) *Acțiunile autorității de supraveghere privind instituirea și prelungirea administrării speciale:*

Drept urmare a lipsei obținerii rezultatelor necesare prin măsurile aplicate anterior de autoritatea de supraveghere și având în vedere neexecutarea continuă de către CA„Garanție”SA a prescripțiilor autorității de supraveghere referitor la lichidarea deficitului de active pentru acoperirea fondului asiguraților, la data de 26.04.2022 CNPF a emis hotărârea******prin care a instituit administrarea specială* la CA„Garanție”SA.

Prin hotărârea CNPF *****din 01.09.2022 a fost menținută administrarea specială, unde autoritatea de supraveghere a dispus *inter alia*, inclusiv administratorului special „prezentarea la CNPF a Raportului administratorului special în termen de până la 01.11.2022, ce va include analiza economico-financiară a tuturor indicatorilor, inclusiv de solvabilitate și lichiditate la situația din 30.09.2022 (având ca bază rapoartele specializate) și a măsurilor întreprinse de acesta

cu înaintarea propunerilor de rigoare, pentru luarea de către CNPF a unei decizii potrivit art.42^2 alin.(13) din Legea nr.407/2006".

Drept urmare, la 31.10.2022 administratorul special al CA„Garanție"SA a prezentat raportul în care erau expuse următoarele concluzii: Conform rapoartelor specializate privind marjele de solvabilitate și coeficientul de lichiditate ale asigurătorului/reasiguratorului vizate de către actuarul certificat al asigurătorului și prezentate de către acesta din urmă, la situația din 30.09.2022, se atestă că societatea nu dispune de active eligibile suficiente pentru a acoperi rezervele tehnice de asigurare și marja de solvabilitate minimă (14,5 mln. lei), precum și înregistrează o rată de solvabilitate sub nivelul stabilit de cadrul normativ (64,4%), indicatori care arată situația financiară instabilă necesară pe întreaga durată a obligațiilor certe, asumate conform contractelor de asigurare și a obligațiilor viitoare, fapt care indică asupra neconformității cerințelor cadrului normativ aferent activității de asigurare desfășurate de către societate.'' Corespunzător, prin raportul prezentat administratorul special a propus menținerea administrării speciale.

Potrivit prevederilor art.42^2 alin.(1) a Legii nr.407 din 21.12.2006 (în vigoare la data derulării faptelor cauzei), scopul administrării speciale a asigurătorului este „în vederea efectuării unei supravegheri eficiente, inclusiv pentru realizarea unui complex de măsuri administrative, financiare, juridice, organizatorice având drept scop stabilirea condițiilor optime de conservare a valorii activelor, pentru eliminarea deficiențelor la administrarea asigurătorului (reasiguratorului) și a patrimoniului lui, la achitarea indemnizațiilor și despăgubirilor de asigurare [...]".

Respectiv, ulterior instituirii administrării speciale și menținerii ei prin hotărârea CNPF *****din 01.09.2022, având în vedere raportul administratorului special și riscurile ce persistă în activitatea companiei privind insuficiența activelor eligibile, riscurilor aferente solvabilității, lichidității supraestimării unor active și a subestimării pierderilor din rezultatele activității economice, luând în considerare scopul legiuitor pentru procedura de administrare specială, autoritatea de supraveghere a fost nevoită să dispună prin hotărârea din 01.09.2022 menținerea administrării speciale în privința CA „Garanție" SA cu stabilirea unor măsuri necesare derulării în continuare a administrării speciale.

(iii) Motivele netemeiniciei argumentelor invocate de SA„Ascom-Grup" pentru anularea actului administrativ:

Cu toate că așa cum s-a menționat mai sus, reclamantul SA„Ascom-Grup" nu are un drept vătămat pentru a contesta hotărârea CNPF din 28.11.2022, este de menționat că reclamantul nu a combătut starea de fapt existentă la CA„Garanție"SA și constatată în detaliu de autoritatea de supraveghere, care a justificat menținerea administrării speciale. Neexistând de fapt careva temeiuri sub acest aspect, reclamantul și-a întemeiat acțiunea doar pe aspecte procedurale, unele din care nici nu pot fi obiect de examinare în prezentul litigiu.

În continuare, se vor expune contraargumentele la motivele invocate de reclamant în acțiunea privind contestarea actului administrativ de menținere a administrării speciale, după cum urmează.

Cu referire la temeiul invocat în pct.l subpunctul 1) din acțiune:

Reclamantul a invocat că CNPF nu a informat SA„Ascom-Grup" despre inițierea procedurii administrative și nu a atras-o în această procedură administrativă.

După cum s-a menționat *supra* cu suficientă claritate, măsurile adoptate prin actul administrativ vizează în mod exclusiv CA„Garanție"SA (menținerea administrării speciale și suspendarea licenței acestei companii). Prin urmare, în aceste condiții SA„Ascom-Grup" în

calitatea sa de acționar a asigurătorului nu are un drept afectat prin actul administrativ, motiv din care nici nu putea fi informată sau atrasă în această procedură administrativă.

Cu referire la temeiul invocat în pct.l subpunctul 2) din acțiune:

SA„Ascom-Grup” a invocat că autoritatea de supraveghere a hotărât cu privire la menținerea administrării speciale fără a indica perioada menținerii administrării speciale și astfel fiind menținută administrarea specială pe o perioadă nedeterminată.

Această poziție este una extrem de eronată, deoarece prin pct.6 a hotărârii CNPF din 28.11.2022 a fost stabilit în mod expres că administratorul special să prezinte în termen de până la 28.02.2023 un raport privind analiza economico-financiară a tuturor indicatorilor CA„Garanție”SA, inclusiv de solvabilitate și lichidare la situația din 31.12.2023, pentru luarea de către CNPF a unei decizii potrivit cadrului legal (i.e. adoptarea de către CNPF a unei decizii potrivit art.42^2 alin.(13) a Legii nr.407/2016, printre care examinarea oportunității menținerii administrării speciale, aprobarea planului propus, sau intentarea procedurii de insolvabilitate). Prin urmare, autoritatea de supraveghere a stabilit termenul în care urma să examineze din nou chestiunea privind oportunitatea derulării în continuare a administrării speciale sau luarea altor măsuri prevăzute de lege.

Cu referire la temeiul invocat în pct.l subpunctul 3) din acțiune:

Reclamantul a invocat că administratorii speciali desemnați de CNPF pentru administrarea CA„Garanție”SA nu corespund cerințelor prevăzute de lege ceea ce duce la nulitatea actelor administrative emise de aceștia.

Este de menționat că obiectul prezentului litigiu este hotărârea CNPF ***** din 28.11.2022 care nu are drept obiect desemnarea administratorilor speciali, motiv din care aceste argumente ale reclamantului sunt irelevante și nu pot fi supuse aprecierii în cadrul prezentului litigiu.

Cu referire la temeiul invocat în pct.l subpunctul 4) din acțiune:

Reclamantul a invocat că raportul administratorului special nu corespunde cerințelor de conținut prevăzute de lege.

Este de menționat că obiectul prezentului litigiu este hotărârea CNPF ***** din 28.11 2022, dar nu acțiunile administratorului special la elaborarea raportului pe marginea procedurii de administrare specială, motiv din care aceste argumente sunt irelevante și nu pot fi supuse aprecierii în cadrul prezentului litigiu. Totodată, deși administratorul special a fost desemnat în temeiul legii de către autoritatea de supraveghere prin alt act administrativ a CNPF, el a acționat în numele CA„Garanție”SA și respectiv acțiunile sale nu pot constitui operațiuni administrativ sau acte administrative a CNPF. Dacă orice persoană se consideră lezată în drepturi prin acțiunile administratorului special, aceasta poate să-și exercite dreptul la acțiune în instanța de drept comun.

Cu referire la temeiul invocat în pct.l subpunctul 5) din acțiune:

Reclamantul a invocat că înrăutățirea indicatorilor prudențiali ai CA„Garanție”SA se datorează administrării speciale ineficiente efectuate de administratorii speciali desemnați de CNPF, care nu au efectuat multiple acțiuni în viziunea reclamantului.

După cum s-a menționat supra, obiectul prezentului litigiu este hotărârea CNPF ***** din 28.11.2022 (privind menținerea administrării speciale și suspendarea licenței CA „Garanție”SA cu stabilirea acțiunilor necesare a fi realizate drept urmare a acestor măsuri), dar nu constituie obiect de litigiu acțiunile sau inacțiunile administratorilor speciali ai CA„Garanție”SA. Prin urmare, aceste argumente sunt irelevante și nu pot fi supuse aprecierii în cadrul prezentului litigiu.

Cu referire la temeiul invocat în pct.l subpunctul 6) din acțiune:

Reclamantul a invocat că CNPF provoacă intenționat insolvabilitatea CA„Garanție”SA, micșorând neîntemeiat valoarea activelor asigurătorului. Sub aceste aspect, s-a invocat că prin hotărârea CNPF *****din 01.09.2022 s-a impus administratorului special evaluarea activelor dar fără a fi motivată această prescripție. În plus, s-a menționat că rapoartele de evaluare întocmite de SRL„Evalestim” efectuate în temeiul contractului încheiat cu administratorul special, nu pot fi folosite pentru determinarea activelor asigurătorului, întrucât aceste acte de evaluare nu întrunesc cerințele imperative ale Legii nr.989/2022 cu privire la activitatea de evaluare. Suplimentar, s-a invocat că evaluarea activelor s-a efectuat contrar normelor legale, care stabilesc că evaluarea terenurilor și construcțiilor se efectuează o dată la 3 ani.

Atenționează că, obiectul prezentului litigiu este hotărârea CNPF CNPF ***** din 28.11.2022, dar nu hotărârea CNPF *****din 01.09.2022, sau acțiunile administratorului special, ori rapoartele de evaluare a bunurilor asigurătorului efectuate la solicitarea administratorului special (așa cum invocă reclamantul), motiv din care aceste argumente sunt irelevante și nu pot fi supuse aprecierii în cadrul prezentului litigiu.

În plus, este total neîntemeiată alegația reclamantului că potrivit normelor legale evaluarea terenurilor și construcțiilor se efectuează o dată la 3 ani. În acest sens, potrivit pct.16[1] alin.(3) a Regulamentului privind marjele de solvabilitate și coeficientul de lichiditate al asigurătorului, *terenurile și construcțiile se vor accepta la valoarea de piață a acestora la data de referință, evaluată cel puțin o dată la 3 ani de către o entitate de evaluare independentă autorizată în domeniul respectiv.”* Astfel, termenul „cel puțin o dată” din norma citată semnifică numărul minim de efectuare a evaluării terenurilor și construcțiilor în termenul de 3 ani, dar acest fapt nu semnifică o interzicere a efectuării mai multor evaluări în termenul de 3 ani. Este tot mai mult cu cât față de asigurător s-a instituit administrarea specială și care implica în sine o inventariere a bunurilor asigurătorului în scopul evaluării stării sale financiare, luând în considerare inclusiv și aspectul ca bunurile imobile reprezentau cea mai mare pondere din activele eligibile a CA„Garanție”SA - 74,13%.

Suplimentar la cele mai sus expuse, așa cum a fost menționat și în scrisoarea CNPF ***** din 24.02.2023, expediată în adresa SA„Ascom-Grup” și CA„Garanție”SA (anexată la dosarul administrativ), rata de solvabilitate a CA”Garanție”SA a fost calculată în mărime de 64,4% (adică sub nivelul minim stabilit de lege) în temeiul datelor din 30.09.2022 și conform rapoartelor de evaluare din 28.02.2022 efectuate de CA„Garanție”SA la cel moment, dar nu în baza rapoartelor de evaluare din 10.10.2022 efectuate ulterior de administratorul special în temeiul hotărârii CNPF *****din 01.09.2022.

Concluzionând cele mai sus expuse, hotărârea CNPF ***** din 28 11.2022 privind menținerea administrării speciale în privința CA”Garanție”SA și acțiunilor prescrise drept urmare a acestei măsuri, este un act administrativ legal. Pe cale de consecință, acțiunea înaintată de SA„Ascom-Grup” urmează a fi respinsă pentru motivele detaliate expuse *supra.*

Legalitatea actului administrativ în partea ce tine de suspendarea licenței CA„Garanție"SA:

Hotărând prin actul administrativ suspendarea licenței CA„Garanție”SA pe termen de 3 luni, autoritatea de supraveghere și-a întemeiat această măsură (pct.11-13 din hotărâre) pe art.25 alin.(1) lit.b), d), e) a Legii nr.407/2006, care stabilește: „Autoritatea de supraveghere suspendă licența asigurătorului (reasiguratorului) în cazul în care: [...]

b) asigurătorul (reasiguratorul) nu înlătură în termen încălcările constatate în cadrul controlului sau al supravegherii din oficiu, efectuate de autoritatea de supraveghere;[...]

d) asigurătorul (reasigurătorul) nu mai îndeplinește cerințele stabilite în actele normative ale autorității de supraveghere;
e) deținătorii direcți și indirecți ai acțiunilor asigurătorului (reasiguratorului), inclusiv beneficiarul efectiv, nu respectă condițiile prevăzute de lege pentru asigurarea unei administrări prudente și sănătoase a asigurătorului (reasiguratorului) ori nu permit exercitarea unei supravegheri eficiente."

Cu referire *la primul temei* de suspendare a licenței, autoritatea de supraveghere a reținut că prin hotărârea CNPF ***** din 08.09.2017 a fost stabilit deficitul de active al asigurătorului, iar intervențiile ulterioare ale CNPF (remediere financiară, redresare financiară și administrarea specială) denotă aplicarea graduală a măsurilor prin sporirea rigurozității acestora în contextul neexecutării prescripțiilor imperative anterioare a autorității de supraveghere.

Cu referire la *al doilea temei* de suspendare a licenței, autoritatea de supraveghere a reținut că deficitul de active constituie o abatere de la normele legale, în special de la art.30 alin.(6 lit.b), lit.e) a Legii nr.407/2016 care stabilește că: *„(6) Stabilitatea financiară a asigurătorului), (reasiguratorului) este garantată prin: [...] b) totalitatea activelor și gradul lor de diversificare i lichiditate; [...] e) eficiența politicii investiționale."*

Cu referire la *al treilea temei* de suspendare a licenței privind necorespunderea acționarului asigurătorului normelor legale, autoritatea de supraveghere a reținut că SA„Ascom-Grup" în calitatea sa de acționar a CA„Garanție"SA nu doar că nu deține capitalul său propriu în limita participației calificate în capitalul social al asigurătorului CA„Garanție"SA, dar reprezintă valori negative.

În plus, autoritatea de supraveghere și-a motivat decizia de suspendare a licenței, inclusiv pe faptul că a intervenit în timp gradual prin aplicarea tuturor pârghiilor legale (conform celor mai sus expuse), iar administrarea specială a relevat existența unei situații financiare mult mai gravă decât cele prezentate autorității de supraveghere de către managementul suspendat al CA„Garanție"SA.

Astfel, autoritatea de supraveghere a reținut trei motive distincte pentru emiterea deciziei de suspendare a licenței CA „Garanție" SA.

Deși prin acțiunea înaintată reclamantul a invocat ilegalitatea actului administrativ în această parte (pct.l subpunctele 7, 8 și 9 din acțiune), nu au fost aduse careva argumente plauzibile ce ar justifica ilegalitatea actului administrativ. Sub acest aspect, reclamantul a invocat în esență, doar aspecte procedurale, care nu se confirmă în sine, iar reclamantul nici nu a combătut de fapt situația faptică constatată în detaliu de autoritatea de supraveghere și care a servit drept motiv pentru suspendarea licenței asigurătorului.

Referitor la aspectele procedurale invocate de reclamant, este de menționat că nu poate fi reținut argumentul precum că prin sancțiunea de suspendare a licenței a fost încălcată procedura prevăzută de lege, în timp ce la caz ar lipsi analiza de evaluare a consecințelor încălcărilor invocate, cuantificarea gradului de gravitate a faptei și gradualizarea încălcărilor invocate, precum și că suspendarea licenței a fost stabilită pe un termen nelimitat.

În acest sens, din analiza textuală a hotărârii CNPF ***** din 28.11.2022 se observă foarte clar că suspendarea licenței a fost dispusă până la 10.03.2023 și nu pe un termen nelimitat, așa cum susține reclamantul.

În plus, autoritatea de supraveghere și-a motivat decizia, inclusiv pe faptul că a intervenit în timp gradual prin aplicarea tuturor pârghiilor legale (remediere financiară, redresare financiară și administrare specială), fapt ce denotă aplicarea graduală a măsurilor prin sporirea rigurozității

acestora în contextul neexecutării prescripțiilor imperative anterioare a autorității de supraveghere.

Este la fel neîntemeiată și alegația reclamantului că pentru suspendarea licenței nu au fost întrunite temeiurile de fapt și de drept stabilite de art.25 a Legii nr.407/2006. Or, așa cum stabilește actul administrativ contestat, prin hotărârea CNPF ***** din 08.09.2017 privind rezultatele controlului tematic în cadrul companiei de asigurări ”Garanție”SA, autoritatea de supraveghere a prescris *„în mod reiterat CA”Garanție”SA, în termen de până la 31.12.2017, remedierea și lichidarea deficitului de active pentru acoperirea fondului asiguraților”.* Aceste acțiuni au fost prescrise în mod continuu și pe parcursul a mai multor ani, dar fără careva schimbări esențiale din partea CA”Garanție”SA. Prin urmare, neexecutarea în mod continuu a acestor prescripții privind lichidarea deficitului de active, a dus la existența situației de fapt că asigurătorul nu mai îndeplinește cerințele stabilite în actele normative ale autorității de supraveghere și respectiv a existat temeiul pentru suspendarea licenței asigurătorului.

În plus, necorespunderea acționarului asigurătorului normelor legale pentru posibilitatea desfășurării activității de către CA”Garanție”SA, la fel a constituit un alt temei pentru suspendarea licenței. Alegația reclamantului că asigurătorul nu putea fi sancționat prin suspendarea licenței pentru încălcările imputate acționarului său, conform principiului juridic de răspundere personală pentru faptele săvârșite, nu poate fi reținută. Or, norma legală, în special art.25 alin.(1) lit.e) al Legii nr.407/2006, tocmai stabilește *expresiss verbis* posibilitatea suspendării licenței asigurătorului în cazul în care deținătorul acțiunilor asigurătorului, inclusiv beneficiarul efectiv, nu respectă condițiile prevăzute de lege pentru asigurarea unei administrări prudente și sănătoase a asiguratorului. În același timp, art.29 alin.(2^1) lit.a) prima liniuță din Legea nr.407/2006 prevede că acționarul semnificativ al asigurătorului trebuie să dispună și să mențină capitalul său propriu (activele nete) cel puțin în limitele participației calificate, iar la caz, autoritatea de supraveghere a stabilit faptul că capitalul propriu al acționarului (la 31.12.2021 - capital propriu negativ (-) 61,2 mln.lei), este mai mic decât participația calificată în capitalul social al asigurătorului (19,8 mln.lei).

Concluzionând cele mai sus expuse, conchide că hotărârea CNPF ***** din 28.11.2022 privind suspendarea licenței CA”Garanție”SA și acțiunilor prescrise drept urmare a acestei măsuri, este un act administrativ legal.

În lumina tuturor argumentelor expuse *supra,* Banca Națională a Moldovei solicită respingerea acțiunii înaintate de SA„Ascom-Grup„.

În cadrul ședințelor de judecată, reprezentantul pârâtului, avocatul Vasile Tarnovschi, împuternicit în baza mandatului avocațial seria MA*****din 31.01.2024, a invocat inadmisibilitatea acțiunii reclamantei SA”Ascom-Grup” și netemeinicia acesteia, reiterându-și argumentele expuse în scris.

Persoana terță – **CA„Garanție”SA**, atrasă în proces prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 13.02.2023(f.d.126, vol.II), fiind citată, în ședința de judecată nu s-a prezentat și nu a comunicat motivul lipsei. În temeiul prevederilor art.218 lit.lit.c), d) Cod administrativ, instanța a dispus examinarea cauzei în lipsa terțului CA„Garanție”SA.

Aprecierea instanței:

Examinând acțiunea în contencios administrativ a reclamantei SA”Ascom-Grup”, ascultând explicațiile ambelor părți, studiind probele administrate în ansamblul şi

interconexiunea lor, normele legii aplicabile, instanța de judecată a ajuns la concluzia că acțiunea în contencios administrativ a reclamantei SA”Ascom-Grup” împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare, Băncii Naționale a Moldovei, persoană terță CA”Garanție” privind anularea actului administrativ individual defavorabil – hotărârii ***** din 28.11.2022 ”Cu privire la CA”Garanție”SA” și a deciziei adoptate în procedură prealabilă – hotărârii***** din 10.01.2023 ”Cu privire la cererea prealabilă ”Ascom-Grup”SA”, nu este întemeiată și urmează a fi respinsă, din următoarele considerente:

Conform art.189 alin.(1) Cod 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 conformitate cu art.17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Iar potrivit art.11 alin.(1) lit.a) Cod administrativ, actele administrative pot fi: defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturi/interese legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

În speță, întradevăr reclamanta SA”Ascom-Grup” nu este destinatara actului administartiv contestat, însă respectivul act afectează interesul legitim al acestei societăți comerciale, deoarece ea este acționar al SA”Garanție”, iar Codul administrativ oferă reclamantei protecție mai mare decât cea prevăzută în legea specială Legea nr.1134XIII/1997, motiv pentru care instanța de judecată, pentru a nu pune în pericol drepturile fundamentale ale reclamantei de acces la justiție și dreptul acesteia la un proces echitabil, va considera că acțiunea în contencios administrativ promovată de reclamantă SA”Ascom-Grup”, este admisibilă în baza temeiului prevăzut de art.207 alin.(2) lit.e) Cod administrativ. Însă, în acest context, instanța de judecată subliniază asupra caracterului inexplicabil de necontestare a hotărârii(obiect al contenciosului în prezenta speță) de către destinatarul actului defavorabil – CA”Garanție”SA.

Alegațiile autorităților publice pârâte invocate în sensul lipsei dreptului vătămat propriu al societății reclamante și, ca consecință, inadmisibilitatea acțiunii în baza acestui temei, sunt apreciate critic de către instanța de judecată. Concluziile autorităților publice pârâte, și anume că, că „Ascom-Grup”SA nu este nici reprezentantul legal, nici persoană împuternicită să reprezinte interesele CA„Garanție”SA, deoarece potrivit art.21 alin.(13) din Legea nr.1134/1997 privind societățile pe acțiuni, „acționarul nu este în drept, fără împuterniciri speciale, să acționeze în numele societății sau pe cauțiunea ori cu garanția societății”; în asemenea condiții, „Ascom-Grup”SA, vădit eronat și fără suport juridic, se autoidentifică cu asigurătorul al cărui acțiuni le posedă, iar societatea pe acțiuni, la caz, CA„Garanție” SA, are personalitate juridică distinctă de cea a acționarului său – nu sunt relevante în contextul admisibilității în sensul art.17 Cod administrativ. SA”Ascom-Grup” s-a adresat în judecată nu în interesele companiei ”Garanție”SA, dar în interes propriu.

Conform art.206 Cod administrativ, (1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare).

Conform art.208 Cod administrativ, (1) În cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

Reclamantă SA”Ascom-Grup” a respectat procedura prealabilă prevăzută de lege și a solicitat CNPF prin cererea prealabilă din 29.11.2022, anularea hotărârii ***** din 28.11.2022.

Examinând cererea prealabilă depusă, CNPF prin decizia adoptată în procedura prealabilă***** din 10.01.2023, a respins cererea prealabilă.

Potrivit art.209 alin.(1) lit.a) Cod administrativ, acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia.

Respectând termenul legal de 30 zile, prevăzut de art.209 alin.(1) lit.a) din Codul administrativ, reclamantă SA"Ascom-Grup" și-a realizat dreptul său la acțiune, depunând acțiunea în contencios administrativ în instanța de judecată la 09.02.2023.

Analizând circumstanţele speţei în coraport cu normele legale referitoare la admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ, instanţa de judecată constatând că reclamantei SA"Ascom-Grup" i se afectează interesele acesteia în calitate de acționar al SA"Garanție" prin actul contestat, a respectat procedura prealabilă, şi-a realizat dreptului său la acţiune în interiorul termenului prevăzut de lege, respectiv, temei de declarare a acţiunii ca fiind inadmisibilă pe motive de tardivitate/de nerespectare a procedurii prealabile, lipsa dreptului vătămat, precum și alte temeieuri prevăzte de lege art.207 alin.(2) Cod administartiv, nu există, ceea ce condiționează soluționarea fondului cauzei.

Sub acest aspect, instanța la fel reține că potrivit art.20 din Constituția Republicii Moldova, orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile şi interesele sale legitime. Nici o lege nu poate îngrădi accesul la justiție.

Situație de acest gen este reglementată și de art.13 al Convenției Europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care statuează că, orice persoană, ale cărei drepturi şi libertăți recunoscute de prezenta convenție au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale, chiar şi atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale.

Astfel, obiect al examinării prezentei cauze în ordinea contenciosului administrativ îl constituie verificarea legalității actului administrativ individual defavorabil reclamantei SA"Ascom-Grup" în limitele în care afectează interesele acesteia în calitate de acționar al CA"Garanție" – hotărârii ***** din 28.11 2022 "Cu privire la CA"Garanție"SA".

Prin hotărârea ***** din 28.11 2022 "Cu privire la CA"Garanție"SA", CNPF, a menținut administrarea specială a CA"Garanție"SA; a suspendat până la data de 10.03.2023 licența CA"Garanție"SA, seria CNPF, eliberată în data de 10.09.2007, pentru dreptul de a desfășura activitate în domeniul asigurărilor; a stabilit termen de până la 28.02.*****, pentru înlăturarea circumstanțelor care au dus la suspendarea licenței; a prescris detaliat alte măsuri ce urmează a fi luate de către destinatarul actului – CA"Garanție", precum și a impus anumite restricții.

Noţiunea de „act administrativ" este reglementată în legislaţia naţională, cât şi în Rezoluţia (77) 31 Cu privire la protecţia individului faţă de actele autorităţilor administrative, adoptată de Comitetul de Miniştri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997, statuează că, actul administrativ este o manifestare juridică unilaterală de voinţă, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorităţi publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorităţii publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertăţile sau interesele persoanelor fizice sau juridice şi care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcţii judiciare.

Controlul judecătoresc al legalității actelor administrative, presupune apărarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, împotriva abuzurilor administrației publice, în condițiile Codului administrativ. Acest control se înfăptuiește de către instanțele de judecată în condițiile legii privind organizarea judecătorească. Întru elucidarea subiectului privind realizarea controlului judecătoresc se impune conceptul competenței, în baza căruia se realizează respectivul control. Pornind de la scopul primordial al instituției contenciosului administrativ care este prestabilit de legiuitor și care presupune contracararea abuzurilor şi exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept. Și reieșind din dreptul subiectiv al subiectului afectat, care la fel a fost predeterminat de legiuitorul și care a fost formulat astfel - orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Starea de fapt stabilită în cadrul examinării pricinii, poate fi rezumată în felul următor:

Măsura administrativă luată de către autoritatea publică pârâtă – CNPF în privința reclamantei SA”Garanție” prin actul contestat de menținere a administrării speciale a CA”Garanție”SA și de suspendare a licenței acesteia pentru desfășurarea activității în domeniul asigurărilor, a fost precedată de o altă hotărâre a CNPF *****din 01.09.2022, prin care a fost menținută administrarea specială a CA”Garanție”SA, prin care autoritatea de supraveghere a dispus, inter alia, prezentarea la CNPF a Raportului administratorului special în termen de până la 01.11.2022, ce va include analiza economico-financiară a tuturor indicatorilor, inclusiv de solvabilitate și lichidate la situația din 30.09.2022. Potrivit raportului administratorului special ***** din 31.10.2022, se indică că conform rapoartelor specializate privind marjele de solvabilitate și coeficientul de lichiditate ale asigurătorului/reasigurătorului vizate de către actuarul certificat al asigurătorului și prezentate de către acesta din urmă, la situația din 30.09.2022, se atestă că societatea nu dispune de active eligibile suficiente pentru a acoperi rezervele tehnice de asigurare și marja de solvabilitate minimă (14,5 ml.lei), precum și înregistrează o rată de solvabilitate sub nivelul stabilit de cadrul normativ(64,4%), indicatori care arată situația financiară instabilă necesară pe întreaga durată a obligațiilor certe, asumate conform contractelor de asigurare și a obligațiilor viitoare, fapt care indică asupra neconformității cerințelor cadrului normativ aferent activității de asigurare desfășurate de către societate.

Respectiv, prin actul contestat – hotărârea ***** din 28.11.2022, s-a luat act de raportul administratorului special al CA”Garanție”SA, s-a menținut administrarea specială a CA”Garanție”SA, cu suspendarea licenței CA”Garanție”SA și s-a stabilit termen de până la 28.02.2023, pentru înlăturarea circumstanțelor care au dus la suspendarea licenței, reprezentând una din deciziile CNPF aferente administrării speciale, instituite în cadrul CA„Garanție”SA, care a fost adoptată în contextul concluziilor și propunerilor reflectate în Raportul administratorului special (înregistrat la CNPF cu ***** în data de 31.10.2022), având la baza constatările incluse în analiza din oficiu din data de 18.11.2022 (bazată pe rapoartele specializate la situația din 30.09.2022), ce țin de necorespunderea indicatorilor prudențiali privind solvabilitatea și stabilitatea financiară garantată prin totalitatea activelor și gradul lor de diversificare și lichiditate și eficiența politicii investiționale (art.30 alin.(6) lit.lit.b), e) din Legea nr.407/2006).

Astfel, instanța de judecată punctează că motivele care au determinat CNPF să adopte actul contestat se rezumau la faptul că, CA„Garanție” SA nu mai îndeplinea cerințele stabilite în

actele normative ale autorității de supraveghere și nu a înlăturat, în termenul stabilit, neconformitățile constatate, inclusiv necorespunderea acționarului semnificativ normelor legale.

În corespundere cu prevederile art.118 Cod administrativ, hotărârea CNPF ********** este motivată în fapt și în drept, conține expunerea punctuală a considerentelor care au stat la baza deciziei adoptate.

Așa cum a fost stabilit în cadrul procedurii administrative și, ulterior, în cadrul dezbaterilor judiciare, reclamanta SA"Ascom-Grup" este acționarul ce deține participațiunea calificată în CA"Garanție"SA și datorită acestei calități de acționar pretinde că i se încalcă dreptul de proprietate.

În hotărârea contestată a fost reținut faptul că „Ascom-Grup"SA, fiind acționar care deține participațiunea calificată în capitalul social al CA„Garanție"SA, trebuia să corespundă prevederilor art.29 alin.(2) lit.a) prima liniuță din Legea nr.407/2006 cu privire la asigurări (Legea nr.407/2006), și anume: acționarul semnificativ al asigurătorului trebuie să dispună și să mențină capitalul său propriu(activele nete) cel puțin în limitele participației calificate. Autoritatea publică pârâtă a constatat că, contrar normei precizate, capitalul propriu al acționarului semnificativ (la 31.12.2021 - capital propriu negativ (-) 61,2 mii lei) este mai mic decât participația calificată în capitalul social al asigurătorului (19,8 mii lei).

În acest context, instanța de judecată observă că, reclamanta invocă diverse aspecte de pretinsa ilegalitate formală(procesuală) a deciziei contestate, însă omite să clarifice aspectul de bază de menținere a capitalul său propriu(activele nete) cel puțin în limitele participației calificate. Cu alte cuvinte instanța de judecată subliniază că, având în vedere că anume acțiunile/inacțiunile acționarului au fost definitorii pentru situația precară a CA„Garanție"SA, reclamanta era în drept să se opună măsurilor întreprinse de către autoritatea publică pârâtă anume prin respectarea prevederilor art.29 alin.(2) lit.a) prima liniuță din Legea nr.407/2006 cu privire la asigurări (în redacția legii, în vigoare, la data emiterii actului contestat), ceea ce nu a avut loc.

La fel, este important de subliniat că acțiunile autorității de supraveghere de până la instituirea administrării speciale au fost conforme prevederilor Legii nr.407/2006, or, CA„Garanție"SA a fost supusă cronologic tuturor procedeelor de salvgardare a rezilienței unui asigurător, reglementate de Legea nr.407/2006 și nici unul din aceste mecanisme de intervenție nu au atins rezultate pozitive.

Astfel, potrivit hotărârii CNPF***** din 24.11.2016 s-a prescris asigurătorilor, inclusiv CA„Garanție"SA, „întreprinderea măsurilor privind înlăturarea deficitului de active admise să acopere fondul asiguraților, înregistrat la situația din 30.09.2016", (în valoare de 6,2 mln.lei), fiind, totodată, avertizați cu aplicarea sancțiunilor, inclusiv retragerea licenței. Adițional, conform hotărârii CNPF ***** din 08.09.2017 privind rezultatele controlului tematic în cadrul companiei de asigurări CA „Garanție"SA, autoritatea de supraveghere a prescris „în mod reiterat CA"Garanție"S.A., în termen de până la 31.12.2017, remedierea și lichidarea deficitului de active pentru acoperirea fondului asiguraților" (în sumă de 10,4 mln.lei). Ulterior, termenul de executare a prescripției menționate supra, a fost prelungit până la data de 30.09.2018 (hotărârea CNPF ***** din 25.04.2018) și, ulterior, până la data de 30.06.2019 (hotărârea CNPF***** din 03.12.2018). Urmare a neexecutării prescripției aferente deficitului de active, prin hotărârea CNPF***** din 07.10.2019 privind monitorizarea executării hotărârii CNPF ***** din 08.09.2017 a fost deschisă procedura de remediere financiară, potrivit art.42 Legea 407/2006 cu privire la asigurări, până la lichidarea deficitului de active admis în fondul asiguraților, pe baza unui plan de remediere financiară, cu prezentarea acestuia spre aprobare CNPF, care să cuprindă

măsuri precise de întreprins și perioada în care vor fi obținute rezultate exacte potrivit art.42 din Legea nr.407/2006.

Ulterior, prin hotărârea *****din 16.12.2019 privind ameliorarea financiară a unui asigurător, a fost încetată procedura de remediere financiară cu aprobarea planului de readresare financiară a CA,,Garanție,,SA pentru o perioadă de până la 9 luni. Conform planului emis, societatea s-a angajat, inclusiv să lichideze deficitul de active eligibile prin recuperarea avansurilor și împrumuturilor acordate în sumă de 9,6 milioane lei, a creanțelor aferente primelor subscrise pe contractele de asigurare în valoare de 13,5 milioane lei și a regreselor și titlurilor executorii înaintate în sumă de 3,3 milioane lei.

În temeiul celor menționate, prin hotărârea CNPF ***** din 21.05.2021, CNPF a luat act de executarea incompletă a planului de redresare financiară a CA„Garanție”SA, aprobat prin hotărârea *****din 16.12.2019, în sensul, inclusiv, a nerecuperării creanțelor, avansurilor și împrumuturilor, fiind prescris, în acest sens, „remedierea și lichidarea deficitului de active - pentru acoperirea fondului asiguraților în termen de până la 31.12.2021, cu informarea CNPF în termen de până la 25.02.2022”.

Lipsa rezultatelor necesare prin măsurile aplicate anterior de CNPF și având în vedere neexecutarea continuă de către CA„Garanție”SA a prescripțiilor autorității de supraveghere referitor la lichidarea deficitului de active pentru acoperirea fondului asiguraților, la data de 26.04.2022 CNPF a emis hotărârea*****, prin care a instituit administrarea specială la CA„Garanție”SA.

Prin hotărârea CNPF *****din 01.09.2022 a fost menținută administrarea specială, unde autoritatea de supraveghere a dispus, inclusiv administratorului special „prezentarea la CNPF a Raportului administratorului special în termen de până la 01.11.2022, ce va include analiza economico-financiară a tuturor indicatorilor, inclusiv de solvabilitate și lichiditate la situația din 30.09.2022 (având ca bază rapoartele specializate) și a măsurilor întreprinse de acesta cu înaintarea propunerilor de rigoare, pentru luarea de către CNPF a unei decizii potrivit art.42^2 alin.(13) din Legea nr.407/2006”.

Ca consecință, la 31.10.2022 administratorul special al CA„Garanție”SA a prezentat raportul în care erau expuse următoarele concluzii: Conform rapoartelor specializate privind marjele de solvabilitate și coeficientul de lichiditate ale asigurătorului/reasiguratorului vizate de către actuarul certificat al asigurătorului și prezentate de către acesta din urmă, la situația din 30.09.2022, se atestă că societatea nu dispune de active eligibile suficiente pentru a acoperi rezervele tehnice de asigurare și marja de solvabilitate minimă (14,5 mln. lei), precum și înregistrează o rată de solvabilitate sub nivelul stabilit de cadrul normativ (64,4%), indicatori care arată situația financiară instabilă necesară pe întreaga durată a obligațiilor certe, asumate conform contractelor de asigurare și a obligațiilor viitoare, fapt care indică asupra neconformității cerințelor cadrului normativ aferent activității de asigurare desfășurate de către societate.’’ Corespunzător, prin raportul prezentat administratorul special a propus menținerea administrării speciale.

Potrivit prevederilor art.42^2 alin.(1) a Legii nr.407 din 21.12.2006 (în vigoare la data derulării faptelor cauzei), scopul administrării speciale a asigurătorului este „în vederea efectuării unei supravegheri eficiente, inclusiv pentru realizarea unui complex de măsuri administrative, financiare, juridice, organizatorice având drept scop stabilirea condițiilor optime de conservare a valorii activelor, pentru eliminarea deficiențelor la administrarea asigurătorului (reasiguratorului) și a patrimoniului lui, la achitarea indemnizațiilor și despăgubirilor de asigurare [...]”.

Astfel, ulterior instituirii administrării speciale și menținerii ei prin hotărârea CNPF *****din 01.09.2022, având în vedere raportul administratorului special și riscurile ce persistă în activitatea companiei privind insuficiența activelor eligibile, riscurilor aferente solvabilității, lichidității supraestimării unor active și a subestimării pierderilor din rezultatele activității economice, luând în considerare scopul instituit de legiuitor pentru procedura de administrare specială, CNPF prin hotărârea din 01.09.2022 a menținut administrarea specială în privința CA„Garanție”SA, cu stabilirea unor măsuri necesare derulării în continuare a administrării speciale.

Art.25 alin.(1) lit.b), d), e) a Legii nr.407/2006(în vigoare la data emiterii actului contestat), prevedea: „Autoritatea de supraveghere suspendă licența asigurătorului (reasiguratorului) în cazul în care: [...] b) asigurătorul (reasiguratorul) nu înlătură în termen încălcările constatate în cadrul controlului sau al supravegherii din oficiu, efectuate de autoritatea de supraveghere;[...] d) asigurătorul (reasigurătorul) nu mai îndeplinește cerințele stabilite în actele normative ale autorității de supraveghere; e) deținătorii direcți și indirecți ai acțiunilor asigurătorului (reasiguratorului), inclusiv beneficiarul efectiv, nu respectă condițiile prevăzute de lege pentru asigurarea unei administrări prudente și sănătoase a asigurătorului (reasiguratorului) ori nu permit exercitarea unei supravegheri eficiente.”

Cu referire la temeiurile de suspendare a licenței, autoritatea de supraveghere a reținut că prin hotărârea CNPF ***** din 08.09.2017 a fost stabilit deficitul de active al asigurătorului, iar intervențiile ulterioare ale CNPF (remediere financiară, redresare financiară și administrarea specială) denotă aplicarea graduală a măsurilor prin sporirea rigurozității acestora în contextul neexecutării prescripțiilor imperative anterioare a autorității de supraveghere. La fel, autoritatea de supraveghere a stabilit că deficitul de active constituie o abatere de la normele legale, în special de la art.30 alin.(6 lit.b), lit.e) a Legii nr.407/2016 care stabilește că: „(6) Stabilitatea financiară a asigurătorului), (reasiguratorului) este garantată prin: [...] b) totalitatea activelor și gradul lor de diversificare i lichiditate; [...] e) eficiența politicii investiționale.” Totodată ca temei de suspendare a licenței privind necorespunderea acționarului asigurătorului normelor legale, autoritatea de supraveghere a reținut că SA„Ascom-Grup” în calitatea sa de acționar a CA„Garanție”SA nu doar că nu deține capitalul său propriu în limita participației calificate în capitalul social al asigurătorului CA„Garanție”SA, dar reprezintă valori negative.

Alegația reclamantei referitoare la faptul că, pentru suspendarea licenței nu au fost întrunite temeiurile de fapt și de drept stabilite de art.25 a Legii nr.407/2006, este declarativă și contrară circumstanțelor faptice stabilite. Or, așa cum se indică în actul administrativ contestat, prin hotărârea CNPF ***** din 08.09.2017 privind rezultatele controlului tematic în cadrul companiei de asigurări ”Garanție”SA, autoritatea de supraveghere a prescris „în mod reiterat CA”Garanție”SA, în termen de până la 31.12.2017, remedierea și lichidarea deficitului de active pentru acoperirea fondului asiguraților”. Aceste acțiuni au fost prescrise în mod continuu și pe parcursul a mai multor ani, dar fără careva schimbări esențiale din partea CA”Garanție”SA. Prin urmare, neexecutarea în mod continuu a acestor prescripții privind lichidarea deficitului de active, a dus la existența situației de fapt că asigurătorul nu mai îndeplinește cerințele stabilite în actele normative ale autorității de supraveghere și respectiv a existat temeiul pentru suspendarea licenței asigurătorului.

În plus, necorespunderea acționarului asigurătorului normelor legale pentru posibilitatea desfășurării activității de către CA”Garanție”SA, la fel a constituit un alt temei pentru suspendarea licenței. Alegația reclamantului că asigurătorul nu putea fi sancționat prin suspendarea licenței pentru încălcările imputate acționarului său, conform principiului juridic de

răspundere personală pentru faptele săvârșite, nu poate fi reținută. Or, norma legală, în special art.25 alin.(1) lit.e) al Legii nr.407/2006, prevede expres posibilitatea suspendării licenței asigurătorului în cazul în care deținătorul acțiunilor asigurătorului, inclusiv beneficiarul efectiv, nu respectă condițiile prevăzute de lege pentru asigurarea unei administrări prudente și sănătoase a asiguratorului. În același timp, art.29 alin.(2^1) lit.a) prima liniuță din Legea nr.407/2006 prevede că acționarul semnificativ al asigurătorului trebuie să dispună și să mențină capitalul său propriu (activele nete) cel puțin în limitele participației calificate, iar la caz, autoritatea de supraveghere a stabilit faptul că capitalul propriu al acționarului (la 31.12.2021 - capital propriu negativ (-) 61,2 mln.lei), este mai mic decât participația calificată în capitalul social al asigurătorului (19,8 mln.lei), ceea ce denotă că măsura întreprinsă de către autoritatea publică pârâtă este conformă principiului legalității.

Argumentele părții reclamante referitoare la faptul neinvocării de către autoritatea de supraveghere a perioadei menținerii administrării speciale, sunt contrare circumstanțelor de fapt, or, prin pct.6 a hotărârii CNPF din 28.11.2022 a fost stabilit în mod expres că administratorul special urmează să prezinte în termen de până la 28.02.2023 un raport privind analiza economico-financiară a tuturor indicatorilor CA„Garanție”SA, inclusiv de solvabilitate și lichidare la situația din 31.12.2023, pentru luarea de către CNPF a unei decizii potrivit cadrului legal. Prin urmare, autoritatea de supraveghere a stabilit termenul în care urma să examineze din nou chestiunea privind oportunitatea derulării în continuare a administrării speciale sau luarea altor măsuri prevăzute de lege.

Cu referire la temeiul invocat de către reclamantă SA”Ascom-Grup” precum că raportul administratorului special nu corespunde cerințelor de conținut prevăzute de lege, respectivul argument putea să-l invoce destinatarul actului CA”Garanție”SA.

Cât privește argumentul reclamantei despre înrăutățirea indicatorilor prudențiali ai CA„Garanție”SA, care, în viziunea reclamantei, se datorează administrării speciale ineficiente realizate de administratorii speciali desemnați de CNPF, instanța de judecată conchide că acest argument al reclamantei nu este pertinent speței și depășește limitele cazului dedus judecății – verificarea legalității hotărârii CNPF ***** din 28.11.2022 privind menținerea administrării speciale și suspendarea licenței CA „Garanție”SA, nu și acțiunile și/sau inacțiunile administratorilor speciali ai CA„Garanție”SA.

Cu referire la alegațiile părții reclamante, invocate ca temei de anulare a hotărârii CNPF ***** din 28.11.2022 privind menținerea administrării speciale și suspendarea licenței CA „Garanție”SA, și anume că CNPF provoacă intenționat insolvabilitatea CA„Garanție”SA, micșorând neîntemeiat valoarea activelor asigurătorului, instanța de judecată nu poate să nu sublinieze următoarele aspecte cu titlu de principii: actul administrativ contestat de reclamanta ca și orice alt act adminstrativ, se bucură de prezumția de legalitate, prezumție, care, la rîndul său, se bazează pe prezumția de autenticitate și de veridicitate, având drept scop de a proteja intersele publice. De aici rezultă că, pentru înaintarea unor asemene învinuri grave în privința autorității publice, în speță, CNPF, scopul căreia este protejarea intereselor publice că, ea intenționat provoacă insolvabilitatea CA”Garanție”, reclamanta trebuia să dețină argumente puternice și probe solide în acest sens. Pe când argumentele reclamantei invocate în acest sens, și anume că: 1) hotărârea CNPF *****din 01.09.2022 prin s-a impus administratorului special evaluarea activelor este emisă fără a fi motivată această prescripție; 2) rapoartele de evaluare întocmite de SRL„Evalestim” efectuate în temeiul contractului încheiat cu administratorul special, nu pot fi folosite pentru determinarea activelor asigurătorului, întrucât aceste acte de evaluare nu întrunesc cerințele imperative ale Legii nr.989/2022 cu privire la activitatea de evaluare și că evaluarea

activelor s-a efectuat contrar normelor legale, care stabilesc că evaluarea terenurilor și construcțiilor se efectuează o dată la 3 ani - pe lângă faptul că nu sunt relevante speței, nici nu sunt invocate cu respectarea principiului diligenței necesare impuse de legiuitor, și anume. Reclamanta invocă, în context că, potrivit normelor legale evaluarea terenurilor și construcțiilor se efectuează o dată la 3 ani. Pct.16[1] alin.(3) a Regulamentului privind marjele de solvabilitate și coeficientul de lichiditate al asigurătorului, terenurile și construcțiile se vor accepta la valoarea de piață a acestora la data de referință, evaluată cel puțin o dată la 3 ani de către o entitate de evaluare independentă autorizată în domeniul respectiv. Prin urmare, norma precitată nu interzice efectuarea mai multor evaluări în termenul de 3 ani. Mult ca atât, în circumstanțele speței, atunci față de asigurător s-a instituit administrarea specială și care implica în sine o inventariere a bunurilor asigurătorului în scopul evaluării stării sale financiare, luând în considerare, inclusiv și aspectul ca bunurile imobile reprezentau cea mai mare pondere din activele eligibile a CA„Garanție”SA - 74,13%, măsura întreprinsă de către autoritatea publică pârâtă corespunderea principiului legalității.

În acest sens se impune a fi specificat că, în conformitate cu prevederile art.16 din Codul administrativ, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. Exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Conform art.137 al Codului administrativ, în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Dacă autoritatea publică poate decide discreționar şi doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale. Stările de fapt identice în esență se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv obiectiv. Dacă într-un caz autoritatea publică şi-a exercitat dreptul discreționar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să își exercite dreptul discreționar în acelaşi mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenționează să își schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreționar în cazuri similare.

În esență dreptul discreționar al autorității publice este de a permite administrației să răspundă flexibil la diferite probleme. În acest fel, autoritatea publică poate lua decizii individuale în cadrul unui cadru legal, făcând astfel posibilă realizarea unui echilibru între obiectivul legal abstract şi circumstanțele reale a unei situații concrete. În special, discreția oferă un loc pentru un test de rapiditate şi echitate. La discreția administrației, trebuie să fie determinată o consecință legală din mai multe măsuri posibile, permise în fiecare caz.

Autoritatea publică are posibilitatea de a alege o măsură, în baza dreptului discreționar, autoritatea publică are o marjă de apreciere şi trebuie să încorporeze propriile considerente de oportunitate în decizia sa. Termeni precum „poate” sau „este autorizat” în normele legale indică o astfel de latitudine. Respectiv, autoritatea trebuie să-şi exercite întotdeauna discreția, așa cum solicită legiuitorul.

Potrivit art.225 alin.(2) Cod administrativ, verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Prin prisma prevederilor Codului administrativ, instanțele de judecată nu doar verifică legalitatea unui act administrativ, ci realizează verificarea exercitării de către autoritatea publică a întregii activități, a dreptului discreționar. Prin dreptul discreționar al autorității publice se subînțelege puterea de care dispune autoritatea publică, în baza legii, să hotărască fie necesitatea actului însuși, fie cuprinsul lui, fie momentul adoptării lui, în funcție de interesul general pe care trebuie să-l satisfacă continuu și permanent serviciul public.

Raportând normele legale precitate la circumstanțele faptice stabilite, instanța judecătorească a ajuns la concluzia că, măsurile întreprinse de către autoritatea publică pârâtă CNPF, prin hotărârea ***** din 28.11.2022, privind menținerea administrării speciale a CA"Garanție"SA și suspendarea licenței acesteia a fost dispusă conform prevederilor legale și actul contestat este emis în conformitate cu prevederile legale, deoarece autoritatea emitentă a deciziei și-a exercitat dreptul său discreționar fără greșeli discreționare, a luat în considerare toate faptele relevante, a respectat limitele legale ale dreptului său discreționar și și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Celelalte temeiuri invocate de către reclamant întru anularea actului administrativ contestat, nu ating nivelul minim pentru a fi considerate de către instanța de judecată ca temeiuri suficiente pentru anularea actului contestat.

În concluzie, se reține că alegațiile părții reclamante consemnate în textul cererii de chemare în judecată și expuse în cadrul dezbaterior judiciare, nu pot fi reținute de către instanța de judecată ca temei de anulare a actului contestat, deoarece reclamanta interpretează *lato sensu* normele pe cale le consideră relevante, iar scopul primordial al instituției contenciosului administrativ, după cum s-a invocat și *supra*, este prestabilit de legiuitor și presupune contracararea abuzurilor şi exceselor de putere ale autorităţilor publice, ordonarea activităţii autorităţilor publice. Respectiv, ca acțiunea în contencios administrativ promovată de reclamant să fie pasibilă de admis, reclamantul urma să identifice pretinse ilegalități și/sau abuzuri admise anume de către pârât la emiterea actului contestat, ceea ce nu s-a identificat în speță. Or, actul și activitatea administrativă desfășurată de către autoritatea publică emitentă a deciziei contestate este conformă principiului legalității(art.21 Cod administrativ), nefiind identificat de către instanța de judecată nici un abuz din partea autorității publice pârâte în cadrul desfășurării activității administrative care s-a finalizat cu emiterea actului defavorabil contestat de reclamant. Prezumția de legalitate de care beneficiază actul contestat, ca și orice alt act administrativ, ar deveni una iluzorie în cazul în care ar fi posibilă înlăturarea acesteia doar în baza unor interpretări teoretice ale cadrului legal, invocate de un participant sau altul, fie în cadrul procedurii administative, fie în cadrul procedurii de contencios administrativ.

Potrivit art.224 alin.(1) lit.f) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit.a)–e).

Rezumând cele relatate, analizând normele legale în coraport cu circumstanţele faptice stabilite, precum și criticele aduse actului contestat de către reclamant, instanța de judecată conchide că legalitatea actelor contestate nu poate fi pusă la îndoială de către instanța de judecată, or, contrariul nu a fost demonstrat în cadrul procesului de judecată organizat cu respectarea principiilor contradictorialității și al egalității de tratament - ceea ce denotă că temei de admitere a acțiunii reclamantei nu există.

Conform prevederilor art.art.224 alin.(1) lit.f), 232 din Codul administrativ al Republicii Moldova; art.art.236-241 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, instanța de judecată,

H O T Ă R Ă Ş T E:

Acţiunea în contencios administrativ a reclamantei Societatea pe Acțiuni ”Ascom-Grup” împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare, Băncii Naționale a Moldovei, persoană terță CA”Garanție” privind anularea actului administrativ individual defavorabil – hotărârii ***** din 28.11.2022 ”Cu privire la CA”Garanție”SA” și a deciziei adoptate în procedură prealabilă – hotărârii***** din 10.01.2023 ”Cu privire la cererea prealabilă ”Ascom-Grup”SA”, se respinge ca fiind neîntemeiată.

Hotărârea poate fi atacată cu apel la Curtea de Apel Centru în termen de 30 zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chişinău, sediul Centru (adresa: mun.Chișinău, bd.Ștefan cel Mare și Sfânt, 162).

Judecător Liudmila Holeviţcaia