Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Centru, judecător – Holevițcaia Liudmila

Dosarul nr. 3a-2343/25

2-22142718-02-3a-16072025

D E C I Z I E

dispozitiv

25 februarie 2026 municipiul Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componență:

Președintele ședinței, judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei

Grefier Morozov Sabrina

a examinat în ședință publică, apelul declarat de SRL „Avantage" împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 12 martie 2025, adoptată în cauza, la acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „Avantage" împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare, Băncii Naționale a Moldovei, persoană terță CA „Klasika Asigurări" SA cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și a deciziei adoptate în procedura prealabilă.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, art. 389-390 Cod de procedură civilă, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

d e c i d e:

Se respinge apelul declarat de SRL „Avantage".

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 12 martie 2025.

Decizia este executorie de la emitere, cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 2 (două) luni.

Președintele ședinței,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei

Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Centru, judecător – Holevițcaia Liudmila
Dosarul nr. 3a-2343/25
2-22142718-02-3a-16072025

D E C I Z I E

25 februarie 2026 municipiul Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componență:
Președintele ședinței, judecător Sîrbu Victoria
Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefier Morozov Sabrina

examinând în ședință publică, apelul declarat de SRL „Avantage" împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 12 martie 2025, adoptată în cauza, la acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „Avantage" împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare, Băncii Naționale a Moldovei, persoană terță CA „Klasika Asigurări" SA cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și a deciziei adoptate în procedura prealabilă,

c o n s t a t ă:

Circumstanțele cauzei

La data de 30 septembrie 2022, SRL „Avantage” s-a adresat cu cerere de chemare în judecată împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare, persoană terță CA „Klassika Asigurări” SA, prin care a solicitat anularea hotărârii CNPF nr. 34/18 din 19 iulie 2022, prin care s-a hotărît retragerea licenței CA „Klassika Asigurări” SA, seria CNPF nr. 000877, eliberate la 02 august 2010, pe termen nelimitat, pentru dreptul de a desfășura activitatea în domeniul asigurărilor.

În argumentarea acțiunii depuse, partea reclamantă a invocat că prin hotărârea CNPF nr. 51/1 din 29 octombrie 2020, s-a hotărât retragerea licenței CA „Klassika Asigurări” SA, seria CNPF nr.000877, eliberate la 02 august 2010, pe termen nelimitat, pentru dreptul de a desfășura activitatea în domeniul asigurărilor.

Prin hotărîrea Judecătoriei Chișinău sediul Centru nr.3-3234/20 din 02 iunie 2021, rămasă irevocabilă la data de 02 iulie 2021, a fost anulată hotărîrea CNPF nr. 51/1 din 29 octombrie 2020 cu privire la retragerea licenței CA „Klassika Asigurări” SA.

Prin hotărîrea CNPF nr. 34/18 din 19 iulie 2022, s-a hotărât retragerea licenței CA „Klassika Asigurări” SA, seria CNPF nr.000877, eliberate la 02 august 2010, pe termen nelimitat, pentru dreptul de a desfășura activitatea în domeniul asigurărilor.

A reiterat că SRL „Avantage” este acționar unic al CA „Klassika Asigurări” SA, are interes legitim în anularea hotărârii de retragere a licenței, or ultima în mod direct atinge interesele economice ale SRL „Avantage” ca proprietar unic al întreprinderii, fiind lezat în dreptul la administrare și gestiune a activelor întreprinderii în cadrul unei activități antreprenoriale normale. De aceea, actul administrativ de retragere a licenței se poate privi ca un act de privare de proprietate în lumina jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului cu privire la aplicarea art. 1 Protocol nr. 1 al Convenției.

Reclamanta consideră că hotărîrea CNPF nr. 34/18 din 19 iulie 2022 este ilegală, deoarece este afectată de un șir de vicii procedurale și materiale.

Astfel, consideră că la emiterea actului administrativ contestat au fost încălcate prevederile Codului administrativ cu privire la atragerea persoanelor interesate la procedură administrativă și privind înștiințarea persoanelor privitor la inițierea procedurii administrativă - art. 44, 69 și 70 Cod administrativ.

Deși, formal în textul actului administrativ se invocă că despre ședința comisiei CA „Klassika Asigurări” SA ar fi fost informată telefonic pe 19 iulie 2022 ora 8:30, în realitate asemenea apel telefonic nu a avut loc, întreprinderea dată, nici SRL „Avantage” ca acționar unic al acesteia, nu au fost înștiințate privitor la posibilitatea participării la examinarea întrebării cu privire la retragerea licenței CA „Klassika Asigurări” SA. Mai mult, Codul administrativ nici nu permite înștiințarea în astfel de caz printr-un apel telefonic, înștiințarea scrisă fiind obligatorie. În acest context, ține să evidențieze că problema neatragerii SRL

„Avantage” în procedură administrativă cu privire la retragerea licenței CA „Klassika Asigurări” SA deja a fost examinată în instanța de judecată și prin hotărârea irevocabilă a Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani s-a menționat că lipsa înștiințării și audierii SRL „Avantage” în procedură administrativă este ilegală și a servit drept temei pentru anularea hotărîrii CNPF cu privire la retragerea licenței CA „Klassika Asigurări” SA.

Prin urmare, în cadrul procedurii administrative cu privirre la retragerea licenței CA „Klassika Asigurări” SA, CNPF a comis din nou o ilegalitate evidentă, care servește temei necondiționat pentru anularea hotărîrii CNPF nr. 34/18 din 19 iulie 2022, or conform Codului administrativ situații identice urmează fi tratate în mod egal.

În altă ordine de idei ține să menționeze și faptul că cererea prealabilă a reclamantului, depusă pe data de 18 august 2022, a fost lăsată neexaminată de către pârât fără temei legal, data expirării termenului prevăzut pentru soluționarea cererii prealabile fiind 31 august 2022. Până în prezent reclamantul nu a fost informat privitor la soluționarea cererii prealabile depuse, astfel, prezumă că aceasta a fost respinsă de CNPF în mod tăcit, contrar legii. În această cerere prealabilă, printre altele, reclamantul a depus o solicitare importantă cu privire la atragerea de către autoritatea publică în procedură administrativă a unui specialist independent competent, în scopul întocmirii unui raport cu privire la datele activității financiare a CA „Klassika Asigurări” SA pe perioada trim. III a. 2021 - trim. II a. 2022, precum și estimarea suficienței rezervelor tehnice calculate în a. 2019 - 2020 la situația trim. II a. 2022.

Or, administratorul insolvabilității al CA „Klassika Asigurări” SA, desemnat în funcția respectivă de instanța de insolvabilitate la propunerea autorității pârâte, contrar legii nu a asigurat întocmirea unor asemenea rapoarte ale asigurătorului, iar CNPF a tolerat fără temei legal o astfel de situație și ca rezultat la data pronunțării actului administrativ contestat nici nu se cunoștea care este coraportul efectiv, și actual între activele, și obligațiile asigurătorului, cât de veridică și actuală era concluzia privind incapacitatea de plată a debitorului.

Respectiv, atragerea unui specialist era necesară și motivată, iar prin neexaminarea acestei cereri a reclamantului, autoritatea pârâtă l-a lipsit pe reclamant de dreptul la probă importantă, care ar putea combate temeinicia retragerii licenței de către autoritatea pârâtă. Or, prin analiza comparativă a cuantumului obligațiilor CA „Klassika Asigurări” SA survenite pe cazurile de asigurare și cuantumul rezervelor tehnice calculate pentru acoperirea riscurilor de asigurare calculate în a. 2019-2020 (când s-a depus cerere introductivă și a fost încetată raportarea indiciilor de performanță), se demonstrează că la calcularea rezervelor tehnice începând cu a. 2019 obligațiile viitoare au fost supraestimate

aproximativ de 5 ori (conform situației a.2021), după cum urmează: estimarea suficienței rezervelor tehnice la 30 iunie 202 efectuata la situația din 30 iunie 2021:

1.Total rezerve tehnice de asigurare raportate la 30 iunie 2020 – 24.267.423,66: 1.1. Rezerva primei necâștigate – 465.664,77; 1.2 Rezerva de daune declarate dar nesoluționate – 14.213.413,54; 1.3 Rezerva de daune neavizate – 9.407.594,78; 1.4 Rezerva riscurilor neexpirate – 180.750,57;

2. Total rezerve tehnice de asigurare raportate la 30 iunie 2021: - 13.676.281,73: 2.1 Rezerva primei necâștigate - 0,00; 2.2 Rezerva de daune declarate dar nesoluționate – 9.190.734,05; 2.3 Rezerva de daune neavizate – 4.485.547,05; 2.4 Rezerva riscurilor neexpirate - 0,00;

3. Modificarea rezervelor de asigurare - 10591141,93:

4. Daune achitate în perioada 01 iulie 2020-30 iunie 2021- 5127621,06;

5. Recuperare din regres în perioada 01 iulie 2020 -30 iunie 2021 - 2404441,38;

6. Cheltuieli cu daune achitate, nete de regres (rd.4-rd.5) 2723179,68;

7. Cheltueli cu daunele întâmplate efective în perioada 01 iulie 2020-30 iunie 2021 (rd.2- rd.1+ rd.5) - 7867962,25;

8. Analiza suficientei rezervelor tehnice, (rd.1-rd.2-rd.4)(+excedent,-deficit) - 5463520,87;

9. Analiza suficienței rezervelor tehnice, net de regres (rd.1-rd.2-rd.6)(+ excedent/-deficit) - 7867962,25;

10. Rezultatul analizei suficientei rezervelor tehnice(ABS rd.3/rd.4)+100%) - 307%; 11. Rezultatul analizei suficientei rezervelor tehnice, net de regres (ABS(rd.3/rd.6) +100% - 489%.

În context, reclamanta a indicat că reieșind din experiența anterioară, Rezerva de Daune Neavizate (RDN) constatata la o anumita data este utilizată de către entitate pe parcursul a 24 luni consecutive.

Reieșind din această așteptare, RDN la data de 30 iunie 2021 poate fi estimata prin următoarea relație: RDN la 30 septembrie 2020 / 24 luni * (24 luni - 9 luni expirate).

În concluzie notează că în perioada analizata 01 iulie 2020 - 30 iunie 2021 entitatea a obținut venituri din eliberarea surplusului de obligații recunoscute excesiv (ca regulă companiile de asigurări generează pierderi și suportă cheltuieli) în valoare de 7,868 mln lei, datoriile asociate cu contractele de asigurare au fost supraestimate aproximativ cu 7,9 mln lei, sau aproximativ cu 489% (aproximativ de 5 ori).

Menționează că supraestimarea rezervelor tehnice s-a arătat și prin evoluția ratei de solvabilitate care a crescut din -52,7% în a.2019 până la 21,9% în trimestrul II a. 2020, doar în urma eliberării rezervelor tehnice și depășirii esențiale a sumei eliberate fața de cuantumul obligațiilor survenite pe cazuri de asigurare.

Prin urmare, datele în temeiul cărora a avut loc depunerea cererii introductive de către CNPF în a. 2020 și s-a intentat procesul de insolvabilitate fața de CA „Klassika Asigurări” SA în a. 2021 urmează a fi verificate suplimentar și luate în considerare în a. 2022 la emiterea actului administrativ cu privire la retragerea licenței asigurătorului, pe când situația cu suficiența rezervelor tehnice nici nu a fost examinată la emiterea actului administrativ contestat, ceea ce constituie o omitere esențială în aprecierea stării de fapt și reprezintă o eroare gravă la emiterea actului administrativ contestat.

Ulterior, la data de 05 noiembrie 2024, a fost depusă cerere de completare a cerințelor, prin care s-a solicită anularea și hotărârii CNPF nr. 43/1 din 01 septembrie 2022 cu privire la respingerea cererii prealabile.

Soluția instanței de fond

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 12 martie 2025, acțiunea înaintată de SRL „Avantage” a fost respinsă ca neîntemeiată.

Suplimentar, s-a încasat de la SRL „Avantage” în beneficiul Băncii Naționale a Moldovei suma de 4.697,34 lei cu titlu de asistență juridică.

Solicitarea din apel

La 24 martie 2025 (*în interiorul termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) Cod administrativ*) SRL „Avantage”, a înaintat cerere de apel împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 12 martie 2025, iar la 03 iulie 2025 (*în interiorul termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) Cod administrativ*) a fost înregistrată motivarea apelului, prin care a solicitat casarea actului judecătoresc contestat și emiterea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii.

În motivarea cererii de apel, apelanta a invocat argumente de fapt similare celor expuse în cererea de chemare în judecată, indicând suplimentar că instanța de fond a dat o calificare greșită raportului material litigios și a soluționat greșit conflictul dintre normele cuprinse în diferite acte normative, și respectiv greșit a interpretat legea și analogia legii.

Astfel, apelanta a indicat că instanța de fond nu a exprimat o poziție clară asupra argumentului cu privire la existența unui precedent judiciar între aceleași părți, expus prin hotărârea irevocabilă a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 02 iunie 2021, în cauza SRL „Avantage” împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare, prin care s-a constatat că neînștiințarea reclamantului în procedura administrativă de retragere a licenței CA „Klassika Asigurări” SA ce constituie temei de anulare a actului CNPF.

De altfel, în actul judecătores sus-menționat, s-a reținut că contrar art. 70 și art. 44 Cod administrativ, CNPF nu a prezentat probe cu privire la informarea

reclamantului despre inițierea procedurii administrative pentru emiterea Hotărârii nr. 51/1 din 29 octombrie 2020, participarea acestuia fiind obligatorie.

De asemenea, apelantul a menționat că argumentul instanței de fond referitor la caracterul nesemnificativ al pretinselor încălcări procedurale nu are suport legal, deoarece Codul administrativ nu prevede un „nivel minim" al încălcărilor procedurale, iar art. 123 alin. (1) și (2) din Cod, stabilește exhaustiv cazurile considerate neînsemnate și condițiile de remediere a acestora până la finalizarea dezbaterilor judiciare.

Respectiv, încălcările comise de CNPF și anume neaudierea SRL „Avantage", neexaminarea în fond a cererii prealabile fără motiv legal și respingerea nemotivată a solicitării de efectuare a unei expertize economice, nu se regăsesc printre cele neînsemnate și nici nu au fost remediate conform legii.

Or, instanța de fond a omis aplicarea efectelor juridice corespunzătoare acestor încălcări.

În context, apelantul a subliniat netemeinicia concluziei instanței de fond potrivit căreia doar asigurătorul ar fi avut dreptul să utilizeze mijloacele de apărare, inclusiv solicitarea unei expertize economice, or, deși instanța a recunoscut că drepturile SRL „Avantage", în calitate de acționar al CA „Klassika Asigurări" SA, sunt afectate, aceasta nu i-a recunoscut pe deplin drepturile procedurale garantate de art. 44 Cod administrativ.

Apelantul consideră că instanța de fond nu a constatat încălcarea dreptului la apărare și a susținut nejustificat că doar asigurătorul poate solicita expertiza, ceea ce echivalează cu blocarea dreptului la apărare al apelantului, în contextul în care CA „Klassika Asigurări" SA se află în proces de insolvabilitate, iar lichidatorul desemnat este afiliat poziției CNPF.

Suplimentar, apelantul a subliniat că refuzul examinării demersului cu privire la expertiza economică este ilegal, în condițiile existenței unui interes legitim de a demonstra solvabilitatea asigurătorului.

În concluzie a reiterat că hotărârea de retragere a licenței s-a bazat pe date inactuale din perioada anterioară anului 2020, în timp ce pentru perioada trimestrul IV 2020 – anul 2025 nu au fost prezentate rapoarte financiare, or analiza comparativă a obligațiilor și rezervelor tehnice pentru anii 2019–2020 indică faptul că obligațiile viitoare ale CA „Klassika Asigurări" SA au fost supraestimate de aproximativ 5 ori.

Argumentele participanților la proces

În ședința instanței de apel, reprezentantul apelantului SRL „Avantage" – Sidorenco Maxim a susținut cererea de apel și a solicitat admiterea acesteia în sensul declarat.

Reprezentantul intimatei Comisia Națională a Pieței Financiare – Botnari Ina, a solicitat respingerea cererii de apel și menținerea hotărârii instanței de fond.

Reprezentantul intimatei Banca Națională a Moldovei – avocatul Tarnovschi Vasile, a solicitat respingerea cererii de apel și menținerea hotărârii instanței de fond.

Reprezentantul persoanei terțe CA „Klassika Asigurări" SA nu s-a prezentat și nu a înaintat cerere de amânare sau examinare în lipsă, deși procedura de citare legală a fost respectată.

Astfel, în temeiul art. 379 alin. (2) coroborat cu art. 218 Cod administrativ, instanța a dispus examinarea cauzei în lipsa părților absente.

Aprecierea instanței de apel

- *Cu referire la admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ:*

Conform art. 22 alin. (1) Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

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

Potrivit art. 189 alin. (1) și (2) 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. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

În conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) și (2) Cod administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ). Acțiunea în constatare prezumă existența unui interes îndreptățit pentru constatarea solicitată. Acțiunea în constatare nu poate fi înaintată dacă reclamantul își poate sau și-ar putea revendica drepturile printr-o altă acțiune prevăzută la alin. (1), cu excepția situației când se urmărește constatarea nulității unui act administrativ individual sau normativ.

Potrivit art. 207 alin. (1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ.

Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Dispoziția art. 207 alin. (2) Cod administrativ, prevede că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare; c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209; e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17; f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208 din Codul administrativ – procedura prealabilă; g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens; h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin. (1) și (2) și art. 212 alin. (1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

În temeiul art. 209 alin. (1) și (2) Cod administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art. 165 alin. (1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător. Dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

La caz, analizând lucrările cauzei în coroborare cu înscrisurile dosarului administrativ, instanța de apel atestă că nu s-a constatat că: ar exista o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; ar exista o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare sau; la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209 Cod administrativ; acțiunea

nu a fost semnată și depusă, în interesele SRL „Avantage”, iar reclamanta nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Având în vedere că în procesul examinării cererii de apel, nu au fost constatate circumstanțe care să determine inadmisibilitatea acțiunii, etapa verificării admisibilității fiind depășită, Completul consideră că litigiul urmează a fi examinat în fond, prin aprecierea argumentelor invocate și a probatoriului administrat.

- *Cu referire la fondul cauzei de contencios administrativ:*

Verificând legalitatea și temeinicia hotărârii primei instanțe atacată cu apel, prin prisma lucrărilor din dosar în raport cu prevederile legislației în vigoare, Completul judiciar statuează că apelul declarat este neîntemeiat și în conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, urmează a fi respins din următoarele considerente.

În conformitate cu prevederile art. 231 alin. (2) Cod administrativ, pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Astfel, conform art. 219 alin. (1) - (3) Cod administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

Conform art. 220 alin. (1) Cod administrativ, obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art. 87-93.

Din conținutul art. 93 Cod administrativ, rezultă că fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția. Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. Reglementări suplimentare sau derogatorii sunt admisibile doar în baza prevederilor legale.

De asemenea, în conformitate cu art. 195 Cod administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169-171.

Astfel, potrivit art. 118 alin. (1) Cod de procedura civilă, fiecare parte trebuie să dovedească circumstanțele pe care le invocă drept temei al pretențiilor și obiecțiilor

sale dacă legea nu dispune altfel, iar conform art. 122 alin. (1) din Cod, circumstanțele care, conform legii, trebuie confirmate prin anumite mijloace de probațiune nu pot fi dovedite cu nici un fel de alte mijloace probante.

În limitele apelului, instanța de apel verifică circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, precum și cele care nu au fost stabilite, dar care au importanță pentru soluționarea cauzei, apreciază probele din dosar și cele prezentate suplimentar în instanță de apel de către participanții la proces.

Din actele dosarului rezultă că prin hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul central din 14 iulie 2021 (menținută prin decizia Curții de Apel Chișinău din 17 mai 2022) a fost admisă cererea introductivă și intentată procedura de insolvabilitate față de debitorul CA „Klassika Asigurări" SA.

Ulterior, prin hotărârea Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 34/18 din 19 iulie 2022, a fost retrasă licența CA „Klassika Asigurări" SA, seria CNPF nr.000877, eliberată la 02 august 2010.

La caz, SRL „Avantage" s-a adresat cu cerere de chemare în judecată împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare, persoană terță CA „Klassika Asigurări" SA, solicitând anularea hotărârii CNPF nr. 34/18 din 19 iulie 2022.

Fiind învestită cu competența de soluționare a prezentului litigiu, Judecătoria Chișinău sediul Centru prin hotărârea din 12 martie 2025, a conchis asupra netemeiniciei acțiunii înaintate de SRL „Avantage".

Completul judiciar apreciază hotărârea instanței de fond ca fiind întemeiată, adoptată cu aprecierea corectă a probelor administrate și aplicarea justă a normelor de drept material și procedural, reieșind din următoarele motive.

Potrivit art. 26 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 407/2006 cu privire la asigurări (în vigoare, la data emiterii actului contestat), autoritatea de supraveghere este în drept să retragă licența asigurătorului(reasigurătorului) în cazul în care instanța de judecată a emis o hotărâre de intentare a procesului de insolvabilitate sau de încercare a activității asigurătorului (reasigurătorului).

De asemenea, conform art. 49 lit. f) din Hotărârea nr. 47/6 din 22 octombrie 2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind licențierea pe piața asigurărilor, retragerea licenței asigurătorului (reasigurătorului), retragerea licenței asigurătorului (reasigurătorului) se efectuează în cazul în care instanța de judecată a emis o hotărâre de intentare a procesului de insolvabilitate sau de încetare a activității asigurătorului (reasigurătorului).

Prin urmare, în condițiile existenței unui act judecătoresc definitiv cu privire la intentarea procesului de insolvabilitate și în coroborare cu norma legală care expres prevede dreptul CNPF de a retrage licența asigurătorului, instanța de apel conchide că măsuriile administrative realizate de către autoritatea publică pârâtă sunt legale.

Totodată, în conformitate cu prevederile art. 16 Cod 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 Cod administrativ, în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Dacă autoritatea publică poate decide discreționar și 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 și-a exercitat dreptul discreționar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să își exercite dreptul discreționar în același 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 și circumstanțele reale a unei situații concrete. În special, discreția oferă un loc pentru un test de rapiditate și echitate. La discreția administrației, trebuie să fie determinată o consecință legală din mai multe măsuri posibile, permise în fiecare caz.

De altfel, autoritatea publică are posibilitatea de a alege o măsură, în baza dreptului discreționar, autoritatea publică are o marjă de apreciere și 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-și exercite întotdeauna discreția, așa cum solicită legiuitorul.

În aceeași ordine de idei, 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.

Prin urmare, instanța de apel apreciază ca întemeiat conceptul expus de prima instanță, că la emiterea actului contestat, autoritatea publică a acționat în concordanță cu principiul proporționalității, asigurând un just echilibru între interesele private ale CA „Klassika Asigurări" SA și interesele publice ale tuturor asiguraților companiei menționate. Or, măsurile întreprinse de către CNPF prin actul administrativ contestat, sunt potrivite pentru atingerea scopului urmărit și anume interesul public prevalând asupra interesului privat, corespunzând împuternicirilor prevăzute de lege - Legea 407/2006, art. 1, 3-4, 8, 9 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 192/1998 și sunt necesare pentru atingerea scopului, circumscrindu-se prevederilor Legii nr. 407/2006.

Totodată, susținerea apelantului cu privire la existența unui pretins precedent judiciar obligatoriu nu poate fi reținută, deoarece fiecare litigiu se examinează în funcție de circumstanțele sale concrete de fapt și de drept.

Astfel, spre deosebire de situația invocată de apelant, în prezenta cauză, retragerea licenței CA „Klassika Asigurări" SA a fost dispusă prin Hotărârea nr. 34/18 din 19 iulie 2022, în temeiul art. 26 din Legea nr. 407 din 21 decembrie 2006, având ca bază hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul central, din 14 iulie 2021 cu privire la intentarea procesului de insolvabilitate. Prin urmare, situația juridică era una definitiv clarificată, ceea ce exclude aplicabilitatea principiului invocat de apelant privind identitatea stărilor de fapt, în sensul art. 137 Cod administrativ.

De asemenea, instanța de apel consideră nefondată critica SRL „Avantage" referitoare la pretinse încălcări procedurale, inclusiv neînștiințarea reprezentantului în cadrul procedurii administrative, deoarece licența de asigurare nu constituie un bun al acționarului și nu intră în patrimoniul acestuia, fiind un act administrativ individual emis în favoarea societății, iar drept consecință, neparticiparea apelantului la procedura administrativă nu poate fi calificată drept o încălcare procedurală, cu atât mai puțin una care să atragă nulitatea actului.

În ceea ce privește critica apelantei referitoare la dreptul de a solicita efectuarea unei expertize economice, Completul de judecată reține că aceasta, de asemenea, derivă dintr-o interpretare eronată a legii, deoarece retragerea licenței nu a fost rezultatul unei aprecieri autonome a CNPF asupra solvabilității societății, ci o consecință directă și obligatorie a existenței hotărârii cu privire la intentarea procesului de insolvabilitate.

În acest sens, instanța de apel reiterează că retragerea licenței a fost o consecință legală și obligatorie a constatării insolvabilității societății, în conformitate cu art. 26 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 407/2006, iar în aceste condiții, argumentele SRL „Avantage" cu privire la pretinsa solvabilitate sau necesitatea unor verificări

suplimentare sunt lipsite de relevanță, întrucât starea de insolvabilitate a fost stabilită printr-o hotărâre judecătorească definitivă, care se bucură de autoritatea lucrului judecat.

În altă ordine de idei, instanța de apel reține că SRL „Avantage” nu a demonstrat aspectul pretinsei încălcări a dreptului de proprietate, or, drepturile acționarului sunt limitate la participația în capitalul social și la eventualele beneficii patrimoniale rezultate din aceasta, fără a include un drept asupra licenței societății.

Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (Kapital Bank AD c. Bulgariei sau Bimer c. Moldovei), confirmă că retragerea unei licențe constituie o măsură de reglementare a activității economice și nu o privare de proprietate a acționarilor.

Analizând aspectele reflectate supra, instanța de apel reține că raționamentul instanței de fond este corect și se impune a fi menținut, fiind în deplină concordanță cu cadrul normativ aplicabil și cu limitele controlului judecătoresc în materie de contencios administrativ.

Astfel, apelantul nu contestă în esență legalitatea în fond a actului administrativ ci își întemeiază demersul exclusiv pe pretinse vicii de ordin procedural, or, asemenea critici, chiar examinate prin prisma art. 123 Cod administrativ, nu sunt de natură să atragă nulitatea actului contestat, în lipsa demonstrării unui prejudiciu real și efectiv adus unui drept subiectiv protejat de lege.

De altfel, instanța de fond corect a reținut că pretinsele încălcări invocate, precum neînștiințarea apelantului despre inițierea procedurii administrative sau neinformarea privind soluția adoptată în procedura prealabilă, nu ating pragul de gravitate necesar pentru anularea actului. Mai mult, participarea apelantului în cadrul procedurii judiciare ulterioare a oferit acestuia posibilitatea deplină de a-și valorifica poziția, înlăturând eventualele consecințe negative ale neparticipării la etapa administrativă. De asemenea, legea prevede expres că neinformarea asupra soluției procedurii prealabile nu atrage nulitatea actului, ci eventuale consecințe asupra termenelor de exercitare a dreptului la acțiune.

În ceea ce privește invocarea art. 137 Cod administrativ, instanța de apel subliniază că această normă reglementează modul de exercitare a dreptului discreționar de către autoritatea publică, iar nu obligațiile instanței de judecată, or, controlul exercitat de instanță, în temeiul art. 225 alin. (2) Cod administrativ, se limitează la verificarea respectării limitelor legale ale acestui drept, fără a substitui autoritatea publică în aprecierea oportunității măsurii adoptate.

Din analiza actelor cauzei rezultă că autoritatea publică a acționat în limitele competenței sale legale, în temeiul art. 26 din Legea nr. 407/2006, având ca bază o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la insolvabilitatea CA „Klassika Asigurări” SA, iar în aceste condiții, marja de apreciere a autorității a fost, în mod

obiectiv, redusă la aplicarea consecinței legale prevăzute de lege și anume – retragerea licenței.

Totodată, instanța reține că principiul proporționalității de asemenea a fost respectat, măsura adoptată fiind adecvată și necesară pentru protejarea interesului public, în special a asiguraților, care prevalează asupra interesului privat al acționarului.

Suplimentar, contrar normelor de drept care reglementează sarcina probațiunii în contencios administrativ conform art. 93 alin. (1) Cod administrativ, apelanta nu a adus careva probe în susținerea pretențiilor în instanța de apel, iar instanța de fond just a aplicat normele legale relevante la circumstanțele speței, a dat apreciere completă obiectivă și sub toate aspectele probelor.

De altfel, Completul judiciar consideră important de remarcat și faptul că utilizând calea de atac - apelul, SRL „Avantage” nu a prezentat în instanța de apel probe, pe care nu a avut posibilitatea să le prezinte instanței de fond și care ar fi de natură să răstoarne concluziile expuse în hotărârea contestată, iar esența alegațiilor din apel sunt similare celor expuse în fața primei instanțe, care au fost dezbătute și corect respinse.

Astfel, din considerentele menționate și având în vedere că hotărârea primei instanțe este legală și întemeiată, iar argumentele invocate de către apelant sunt nefondate și combătute integral prin constatările expuse supra, Colegiul de contencios administrativ al Curții de Apel Centru ajunge la concluzia de a respinge apelul declarat de SRL „Avantage” și a menține hotărârea primei instanțe.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, art. 389-390 Cod de procedură civilă, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

d e c i d e:

Se respinge apelul declarat de SRL „Avantage”.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 12 martie 2025.

Decizia este executorie de la emitere, cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 2 (două) luni.

Președintele ședinței,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Caşcaval

Andrei