

NOTĂ INFORMATIVĂ
la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative
(contestarea hotărârilor instanței de insolvabilitate)

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (*contestarea hotărârilor instanței de insolvabilitate*) a fost elaborat de Ministerul Justiției.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite

Prezentul proiect de lege are drept scop înlăturarea vidurilor legislative și a neconcordanțelor normative dintre *Legea insolvabilității nr. 149/2012* și *Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225/2003*, ce țin de modalitatea contestării hotărârilor instanței de insolvabilitate.

Prin *Legea nr. 254/2017 privind modificarea și completarea unor acte legislative* (în continuare – *Legea nr. 254/2017*), a fost modificat art. 355 din *Codul de procedură civilă*, fiind schimbată competența jurisdicțională în cauzele de declarare a insolvabilității. Astfel, conform modificărilor operate, cererile de declarare a insolvabilității se depun la judecătoria competentă, în baza prevederilor *Codului de procedură civilă* și ale altor legi (*i.e.* la judecătorii). Anterior intrării în vigoare a *Legii nr. 254/2017*, competența jurisdicțională în materie de insolvabilitate era atribuită curților de apel.

Însă, în pofida acestei modificări de competență jurisdicțională, art. 8 din *Legea insolvabilității* a rămas neajustat, fiind prevăzut în continuare că hotărârile instanței de insolvabilitate pot fi atacate doar cu recurs.

Deși o astfel de prevedere era firească când cauzele de insolvabilitate erau judecate în primă instanță de către curțile de apel, în contextul transferării competenței la judecătorii, este o normă lacunară, care urmează a fi ajustată la prevederile *Codului de procedură civilă*.

Actualmente, ca urmare a modificărilor operate prin *Legea nr. 254/2017*, în cazul contestării cu recurs a hotărârilor emise de instanța de insolvabilitate, acestea se judecă de către instanțele ierarhic superioare – curțile de apel, fapt menționat și în *Recomandarea Curții Supreme de Justiție nr. 101/2018 cu privire la aplicarea prevederilor legale referitoare la examinarea unor categorii de cereri și contestarea actelor de dispoziție ale instanței de insolvabilitate, emise în cadrul procesului de insolvabilitate*.

Însă, o astfel de modalitate de contestare a hotărârilor instanței de insolvabilitate reprezintă o deficiență semnificativă a cadrului normativ. Or, conform *Codului de procedură civilă*, procedura examinării recursului este reglementată, în exclusivitate, împotriva:

- a) încheierilor judecătorești (Capitolul XXXVIII, Secțiunea 1);
- b) actelor de dispoziție ale curților de apel (Capitolul XXXVIII, Secțiunea a 2-a) – competență exclusivă a Curții Supreme de Justiție.

În aceste circumstanțe, în vederea depășirii cadrului normativ lacunar și asigurării examinării recursurilor împotriva hotărârilor instanței de insolvență, curțile de apel aplică prin analogia legii prevederile Capitolului XXXVIII, Secțiunea a 2-a din *Codul de procedură civilă*.

Astfel, constatăm că, deși a fost transferată competența jurisdicțională de examinare a cauzelor de insolvență – modalitatea de contestare a hotărârilor prevăzută la art. 8 din *Legea insolvenței* a rămas neschimbată, fiind neajustată la modificările instituționale de nivel și competență.

Prin urmare, pentru înlăturarea deficiențelor create, prezentul proiect de lege propune modificarea *Legii insolvenței* și a *Codului de procedură civilă*, prin ajustarea căii de atac care poate fi exercitată împotriva hotărârilor instanței de insolvență – în corespundere cu procedura generală de contestare a hotărârilor emise de judecătorii din *Codul de procedură civilă*, precum și în concordanță cu nivelul instanțelor competente drept urmare a modificărilor operate prin *Legea nr. 254/2017*.

Astfel, se urmărește stabilirea apelului drept calea de atac ce poate fi exercitată împotriva hotărârilor instanței de insolvență, cu prevederea unor derogări care vor asigura celeritatea examinării cauzelor în procedura insolvenței, în conformitate cu standardele internaționale.

Menționăm că eventuala menținere a recursului, prin reglementarea unei proceduri speciale de contestare a hotărârilor instanțelor de insolvență, este inoportună, or, instituția recursului împotriva hotărârilor emise de judecătorii a fost exclusă încă în 2012 prin *Legea nr. 155/2012 pentru modificarea și completarea Codului de procedură civilă al Republicii Moldova*, care a omogenizat competența instanțelor de judecată și modul de atac al actelor judecătorești de dispoziție. În acest sens, cu privire la eventuala menținere a recursului împotriva hotărârilor instanțelor de insolvență, Facultatea de Drept a Universității de Stat din Moldova, fiind solicitată de Ministerul Justiției, a menționat următoarele:

„Recursul în loc de apel este o cale de atac desuetă, reanimarea căreia comportă foarte multe riscuri. De aceea propunem ajustarea *Codului de procedură civilă* la conceptele moderne și realiste. [...] Pentru a nu reanima norme vechi, improprii actualelor condiții, pentru a nu împovăra legea-cadru cu posibilități artificiale de atac care camuflează doar substanța procedurală, nu agreăm ideea unui recurs special pentru contestarea hotărârilor instanței de insolvență.

[...] Reiterăm că recursul menționat în *Legea insolvenței*, a fost acolo introdus din considerentul că o asemenea cale de atac era în concordanță cu *Codul de procedură civilă* și cu nivelul instanței competente la acel moment – curtea de apel. Adică, *Legea insolvenței* este cea care s-a ajustat la *Codul de procedură civilă* și la căile de atac, nu invers. Nu se justifică acum instituirea unei noi căi de atac, adică ajustarea *Codului de procedură civilă* la *Legea insolvenței*. După modificarea competenței în insolvență trebuie să ajustăm doar tipul căii de atac și nu să instituim o cale nouă de atac.

În general, considerăm că hotărârile (spre deosebire de încheieri) trebuie să fie contestate cu apel [...].”

Menționăm că instituirea apelului în calitate de cale de atac împotriva hotărîrilor instanței de insolvență este prevăzută și de principalele standarde și recomandări internaționale. Astfel, *Ghidul legislativ privind legislația insolvențării*, elaborat de Comisia Națiunilor Unite pentru Drept Comercial Internațional (UNCITRAL), prevede următoarele:

„Legislația insolvențării trebuie să menționeze că partea interesată poate ataca cu apel orice hotărîre judecătorească din cadrul procesului de insolvență, prin care sunt afectate drepturile, obligațiile sau interesele acesteia.”¹

Adițional, constatăm faptul că menținerea recursului ar fi prejudiciabilă și neechitabilă față de participanții din cadrul procesului de insolvență, deoarece contravine dreptului la un remediu efectiv și este divergentă în raport cu practica altor state în domeniul respectiv.

Astfel, această cale de atac aduce atingeri semnificative dreptului la un remediu efectiv prevăzut de art. 13 din *Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale* (CEDO). Or, recursul, privit independent de apel, nu oferă o cale de atac cu adevărat efectivă.

În primul rând, recursul reprezintă o modalitate de contestare cu accesibilitatea limitată, fiind o cale de atac extraordinară, care poate fi exercitată doar pentru temeiurile și în condițiile expres prevăzute de *Codul de procedură civilă*. În acest sens, art. 432 stabilește restrictiv și exhaustiv temeiurile declarării recursului.

Astfel, în comparație cu apelul, care nu prevede condiții limitative, recursul nu are același grad de accesibilitate, fiind exercitat doar în cazul în care se invocă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural (cazurile strict prevăzute la art. 432 din *Codul de procedură civilă*).

În al doilea rând, recursul reprezintă un simplu control judiciar de legalitate, prin care se examinează doar circumstanțele de drept a cauzei pendinte. Recursul nu are un caracter devolutiv, fiind exclusă posibilitatea examinării circumstanțelor de fapt. Prin urmare, în ipoteza menținerii recursului drept unica cale de atac împotriva hotărîrilor instanțelor de insolvență, reclamantul este prejudiciat, deoarece în cazul unor constatări faptice care nu corespund adevărului, acesta nu are mecanisme juridice de reexaminare a veridicității acestora și, prin urmare, nu va avea posibilitatea remedierii efective a daunelor cauzate prin hotărîrea judecătorească.

Această concluzie este cu atât mai pregnantă în contextul procedurilor de insolvență, or, acestea presupun efectuarea unor numeroase constatări judiciare de ordin economic, financiar și comercial, de cea mai înaltă complexitate. În acest sens, accentuăm că conform *Nomenclatorului gradelor de complexitate*, din anexa la *Regulamentul privind stabilirea gradelor de complexitate unice naționale a cauzelor judiciare penale, contravenționale și*

¹ *Legislative Guide on Insolvency Law*, United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), p. 207.

civile, aprobat prin *Hotărîrea Consiliului Superior al Magistraturii nr.165/6 din 18 februarie 2014*, cauzele judiciare de intentare a procesului de insolvabilitate, de lichidare și de procedura planului, sunt apreciate cu cel mai înalt grad de complexitate – **10 din 10 puncte**.

Prin urmare, este imperativă necesitatea instituirii unei căi de atac devolutive, or, cauzele din procedura de insolvabilitate comportă cel mai înalt risc de comitere a unor erori judiciare asupra fondului cauzei, în special în contextul supraîncărcării judecătorilor și schimbării competenței jurisdicționale.

Deci, doar instituirea unui dublu grad de jurisdicție pe fondul cauzei va putea asigura un control efectiv asupra hotărîrilor emise de instanțele de insolvabilitate.

Adițional, constatăm că menținerea recursului va reprezenta o soluție divergentă în raport cu practica altor state în materia contestării hotărîrilor judecătorești în procedura de insolvabilitate.

Astfel, inițial, în România, ca și în prezent în Republica Moldova, hotărîrile instanței de insolvabilitate (judecătorului-sindic) puteau fi atacate numai cu recurs. În acest sens, *Legea nr. 85/2006 privind procedura insolvenței*, prevedea la art. 12 alin. (1) că hotărîrile judecătorului-sindic sunt definitive și executorii, putînd fi atacate separat cu recurs.

Însă, prin *Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă*, calea de atac a recursului a fost substituită cu apelul.

Ulterior, în 2014, a fost adoptată *Legea nr. 85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență*, care a menținut apelul drept unica cale de atac ce poate fi exercitată de către reclamant.

Această modificare a căii de atac – de la recurs la apel – a fost pe larg și pozitiv apreciată în rîndul doctinarilor români:

„Efectul devolutiv al apelului și importanța acestuia sunt pregnant subliniate în noua reglementare. [...] Are loc o verificare atît asupra motivelor de fapt, cât și de drept, fiind cea mai cuprinzătoare verificare pe care o face instanța de control judiciar.”²

Soluția prevalenței caracterului devolutiv al apelului exercitat față de hotărîrile judecătorului-sindic a fost susținută în doctrina de specialitate română, argumentîndu-se în special în privința posibilității de administrare a unor înscrisuri noi.³

În concluzie, pornind de la cadrul legal existent ce reglementează modalitatea de contestare a hotărîrilor emise de judecătorii, evidențiind complexitatea înaltă a cauzelor de insolvabilitate și ținînd cont de accesibilitatea și întinderea limitată a recursului, precum și luînd în considerare standardele internaționale și practica altor state în această materie, prezentul proiect de lege

² C. Roșu, *Drept procesual civil. Partea specială conform noului Cod de procedură civilă*, Ed. C. H. Beck, București, 2015, p. 24.

³ Gh. Piperea și colectivul, *Codul insolvenței. Note. Corelații. Explicații*, Ed. C. H. Beck, București, 2017, p. 413.

urmărește instituirea apelului drept unica cale de atac ce poate fi exercitată împotriva hotărîrilor instanței de insolvabilitate. Or, numai apelul va corespunde prevederilor *Codului de procedură civilă* și nivelului de competență a instanțelor de judecată, avînd un caracter devolutiv, cu o accesibilitate generală și fără temeieri sau condiții limitative.

În așa mod, nu numai se vor înlătura vidurile legislative, dar și se va asigura un dublu grad de jurisdicție asupra hotărîrilor instanței de insolvabilitate, lucru fără de care este de neconceput exercitarea unor căi de atac efective și echitabile.

3. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Principala modificare din proiect este reformularea art. 8 din *Legea insolvabilității*.

Noua redacție a acestui articol va înlătura neconcordanțele și vidurile legislative existente în materia contestării hotărîrilor instanțelor de insolvabilitate descrise *supra*, prin instituirea următoarelor prevederi:

1) Posibilitatea contestării hotărîrilor instanței de insolvabilitate cu apel.

Modificarea prevăzută la art. 8 alin. (1) ajustează calea de atac pe cauzele de insolvabilitate, la procedura generală de contestare a hotărîrilor emise de judecătoria prevăzută în *Codul de procedură civilă* – apelul, cu respectarea nivelului instanțelor competente. În așa mod se vor înlătura toate vidurile legislative existente în prezent, descrise la compartimentul nr. 2 din prezenta notă informativă.

În altă ordine de idei, menționăm că, conform noii redacții a art. 8 alin. (1), vor putea fi contestate cu apel toate hotărîrile instanței de insolvabilitate, cu excepțiile prevăzute de *Legea insolvabilității*. Deci, nu vor putea fi atacate cu apel hotărîrile instanței de insolvabilitate pronunțate în temeiul art. 21 alin. (6) din *Legea insolvabilității*.

2) Examinarea cererii de apel în procedură scrisă.

Conform redacției art. 8 alin. (6), în vederea respectării principiului celerității, cererile de apel se vor examina în procedură scrisă, în termen de pînă la 60 de zile de la data intentării procedurii de apel, în condițiile examinării cauzei în primă instanță. Totuși, instanța de apel va putea dispune citarea participanților la proces dacă, pornind de la circumstanțele particulare, va considera acest fapt ca fiind necesar pentru soluționarea corectă și echitabilă a cauzei.

În condiția în care procesul de insolvabilitate presupune examinarea cauzelor în termene restrînse, stabilirea soluționării cererilor de apel cu participarea părților va duce inevitabil la tergiversarea examinării cererilor. Prin urmare, se impune examinarea acestora în procedură scrisă, în special, pentru a respecta termenul procesual de 60 de zile.

Examinarea cererilor de apel se va realiza în condițiile examinării cauzei în primă instanță conform prevederilor de rigoare din *Legea insolvabilității*. Iar în cazul lipsei unor reglementări relevante apelului (de exemplu limitele judecării apelului, etc.), se vor aplica în modul corespunzător prevederile din *Codul de procedură civilă*. Or, în conformitate cu art. 356 din *Codul de procedură civilă*, precum și art. 1 alin. (4) din *Legea insolvabilității – Codul de procedură civilă* este legea generală care reglementează examinarea cauzelor de insolvabilitate.

Prin examinare se înțelege că, în termenul indicat (60 de zile), instanța de apel va pronunța dispozitivul deciziei, soluționând cauza pendinte.

Adițional, mențiunea privind examinarea apelului în procedură scrisă se introduce și la art. 376 alin. (1¹) din *Codul de procedură civilă*, fiind operate modificările de rigoare.

3) Deciziile instanței de apel nu se supun recursului, fiind definitive și irevocabile de la pronunțare.

Din conținutul *Legii insolvenței* rezultă expres principiul celerității, potrivit căruia, participanții la procesul de insolvență și în special instanța de insolvență au îndatorirea să asigure efectuarea cu operativitate a actelor și operațiunilor pentru satisfacerea creanțelor creditorilor din contul patrimoniului debitorului. Acest lucru este determinat de faptul că, procedura insolvenței, din perspectiva comună a scopurilor debitorului și a creditorilor, trebuie să fie derulată în așa mod încât să aibă ca consecință reintroducerea în circuitul economic a valorilor din averea debitorului.

Astfel, prevederea respectivă de la art. 8 alin. (7) este dictată de practica unitară a statelor europene, în special România, Serbia, Italia, etc., precum și de standardele și recomandările internaționale, *i.e. Ghidul legislativ privind legislația insolvenței*, elaborat de Comisia Națiunilor Unite pentru Drept Comercial Internațional (UNCITRAL). În așa mod, se va asigura, în corespundere deplină cu standardele internaționale și practica uniformă a altor state, celeritatea soluționării litigiilor și reintroducerea operativă în circuitul economic a valorilor patrimoniale.

Menționăm că prevederea caracterului definitiv și irevocabil a deciziilor instanțelor de apel în privința hotărârilor instanțelor de insolvență, va fi pe deplin conformă cu prevederile *Codului de procedură civilă*. Or, art. 254 alin. (2) lit. a¹) prevede următoarele: „*Rămân irevocabile hotărârile judecătorești emise în primă instanță, contestate cu apel, fără drept de recurs;*”

În temeiul acestei norme, în *Codul de procedură civilă* deja sunt reglementate opt proceduri speciale în care deciziile instanțelor de apel sunt definitive și irevocabile – art. 276⁴ alin. (4); art. 292 alin. (2¹); art. 296 alin. (1¹); art. 300 alin. (3); art. 325 alin. (1); art. 329 alin. (8); art. 334; art. 343 alin. (3).

4) Apelul nu va suspenda executarea hotărârilor instanței de insolvență.

Conform *Codului de procedură civilă*, exercitarea apelului, precum și termenul de apel, au efect suspensiv asupra executării hotărârilor pronunțate în primă instanță, fapt prevăzut expres la art. 363 și 363¹.

Însă, pornind de la necesitatea asigurării principiului celerității în procedurile de insolvență, se propune eliminarea caracterului suspensiv a apelului în privința hotărârilor instanțelor de insolvență.

Această prevedere se impune, în special, în baza standardelor și recomandărilor internaționale. Astfel, *Ghidul legislativ privind legislația insolvenței*, elaborat de Comisia Națiunilor Unite pentru Drept Comercial Internațional (UNCITRAL), prevede următoarele:

„În conformitate cu obiectivele cheie, legislația insolvenței trebuie să prevadă că apelul în procedurile de insolvență nu trebuie să aibă efect suspensiv, decât dacă instanța stabilește altfel, pentru a se asigura că procesele de insolvență vor fi examinate și soluționate într-un mod ordonat, rapid și eficient, fără întreruperi nejustificate.”⁴

Totuși, la cererea motivată a apelantului, instanța de apel va putea suspenda executarea hotărârilor instanței de insolvență, dacă va considera acest lucru ca fiind necesar.

Restul modificărilor operate în *Legea insolvenței* se rezumă la substituirea din cuprinsul textului legii a prevederilor ce reglementează recursul împotriva hotărârilor instanței de insolvență, cu calea de atac nouă – apelul.

Referitor la dispozițiile finale și tranzitorii, menționăm că în conformitate cu art. III alin. (2) din proiect, toate modificările operate se vor aplica, în exclusivitate, hotărârilor și încheierilor pronunțate după intrarea în vigoare a prezentei legi.

Astfel, posibilitatea contestării cu apel a hotărârilor instanței de insolvență va fi în exclusivitate pentru hotărârile pronunțate după intrarea în vigoare a prezentei legi.

Per a contrario, hotărârile instanței de insolvență pronunțate înaintea intrării în vigoare a legii, vor putea fi atacate doar cu recurs, conform prevederilor anterioare intrării în vigoare a legii.

În așa mod, se va asigura continuitatea termenelor de recurs, precum și continuitatea proceselor în curs de desfășurare a examinării recursurilor.

4. Fundamentarea economico-financiară

Implementarea prezentului proiect de lege nu necesită cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat.

5. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

Pentru implementarea prevederilor prezentului proiect de lege nu va fi necesară modificarea altor acte normative.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor *Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional*, proiectul de lege este plasat pe pagina oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, compartimentul *Transparența decizională*, directoriul *Proiecte de acte normative remise spre coordonare*, precum și pe platforma guvernamentală www.particip.gov.md.

De asemenea, conform prevederilor art. 20 al *Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative*, elaborarea prezentului proiect de lege a fost demarată odată cu publicarea pe pagina web oficială a Ministerului Justiției la compartimentul *Transparența decizională*, directoriul *Anunțuri privind inițierea elaborării actelor normative*, a anunțului de inițiere a procesului de elaborare, prin care s-a

⁴ *Legislative Guide on Insolvency Law*, United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), p. 207.

solicitat implicarea tuturor subiecților interesați prin prezentarea propunerilor de rigoare.

Proiectul de lege a fost înregistrat la Cancelaria de Stat cu nr. unic 958/MJ/2020, fiind supus procedurii de avizare cu toți subiecții interesați. În acest sens, proiectul a fost transmis pentru avizare către: toate judecătoriile, toate curțile de apel, Curtea Supremă de Justiție, Consiliul Superior al Magistraturii, Ministerul Economiei și Infrastructurii, Ministerul Finanțelor, Centrul Național Anticorupție, Uniunea Administratorilor Autorizați din Moldova, Uniunea Avocaților din Moldova, Facultatea de Drept a Universității de Stat din Moldova, A.O. „Centrul de Resurse Juridice din Moldova”.

Toate obiecțiile și propunerile a participanților la avizare au fost incluse și analizate în tabelul de sinteză a obiecțiilor și propunerilor aferent proiectului.

Ulterior, în temeiul pct. 201 din *Regulamentul Guvernului*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 610/2018*, proiectul a fost transmis spre avizare repetată, fiind prezentate propuneri/recomandări, care au fost expuse și analizate în sinteza obiecțiilor și propunerilor.

7. Constatările expertizei anticorupție

Pe marginea proiectului a fost emis raportul de expertiză anticorupție nr. ELO21/7513 din 8 noiembrie 2021. Constatările raportului de expertiză au fost expuse și analizate în sinteza obiecțiilor și propunerilor anexată la proiect.

Ministru

Sergiu LITVINENCO