



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE

**a unor prevederi din articolul 214 alin. (8) din Codul administrativ și a
articolului 11¹ alin. (4) din Legea nr. 548 din 21 iulie 1995 cu privire la
Banca Națională a Moldovei**

(Sesizarea nr. 99g/2019)

CHIȘINĂU

26 septembrie 2019

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlui Vladimir ȚURCAN, *președinte*,
dlui Eduard ABABEI,
dnei Domnica MANOLE,
dlui Nicolae ROȘCA,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dlui Marcel Lupu, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă pe 20 mai 2019
și înregistrată pe aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă pe 20 mai 2019, de către dl judecător Corneliu Guzun, în baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție, ca urmare a ridicării unei excepții de neconstituționalitate de către domnii avocați Ion Păduraru și Zinaida Guțu, pentru controlul constituționalității textului „actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională” din articolul 214 alin. (8) al Codului administrativ, adoptat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, a articolului 11¹ alin. (4) din Legea nr.548 din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și a articolului 174 alin. (2) din Codul de procedură civilă, adoptat prin Legea nr.225 din 30 mai 2003. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost depusă la Curtea Constituțională pe 20 mai 2019 de către dl judecător Corneliu Guzun.

2. Autorii sesizării nu au precizat care ar fi dispozițiile constituționale încălcate prin existența textelor de lege contestate. Aceștia invocă în sesizare, cu titlu de prevederi relevante ale Constituției, articolele 1, 4, 6, 9, 16, 20, 26, 46, 53, 54, 114, 115, 126 și 127.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 19 iunie 2019, sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a se prejudeca fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și Băncii Naționale a Moldovei.

5. În ședința publică a Curții, sesizarea a fost examinată cu participarea domnilor avocați Ion Păduraru și Zinaida Guțu, autorii excepției de

neconstituționalitate. Parlamentul a fost reprezentat de către dl Valeriu Kuciuk, șef al Serviciului reprezentare la Curtea Constituțională și organele de drept din cadrul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de către dna Veronica Mihailov-Moraru și de către dl Laurențiu Hadîrcă, secretari de stat în cadrul Ministerului Justiției. Banca Națională a Moldovei a fost reprezentată de către dl Andrei Velicev, șef al Direcției juridice a Băncii Naționale a Moldovei.

ÎN FAPT

A. Circumstanțele litigiului principal

6. Pe 10 aprilie 2019, după epuizarea procedurii prealabile, S.A. „Panfermag Energy”, care este acționară în cadrul unei bănci comerciale, a contestat în instanța de judecată o decizie a Băncii Naționale prin care reclamantei i-au fost suspendate dreptul de vot și drepturile referitoare la convocarea și la desfășurarea adunării generale. Prin aceeași decizie, S.A. „Panfermag Energy” a fost obligată să-și înstrăineze acțiunile deținute în capitalul social al băncii comerciale.

7. În cadrul ședinței de judecată, reprezentanții S.A. „Panfermag Energy” au solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor contestate, care stabilesc că nu pot fi suspendate actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională. De asemenea, au fost contestate prevederile articolului 11¹ alin. (4) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei, care stabilesc că, până la proba contrarie, se prezumă existența unui interes public în executarea imediată și neîntreruptă a actelor Băncii Naționale. Reprezentanții S.A. „Panfermag Energy” au solicitat și ridicarea excepției unor prevederi din articolul 174 alin. (2) din Codul de procedură civilă, care stabilesc faptul că, la dispunerea măsurilor de asigurare a acțiunii în litigiile care pot viza competențele Băncii Naționale, instanța de judecată aplică unele prevederi din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei și că în aceste litigii nu pot fi dispuse măsurile de asigurare a acțiunii prevăzute de dispozițiile relevante ale Codului de procedură civilă.

8. Prin încheierea din 15 mai 2019, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a admis parțial ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia. Instanța de judecată a respins ridicarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor contestate din articolul 174 alin. (2) din Codul de procedură civilă, motivând că nu sunt aplicabile litigiului în discuție.

B. Legislația pertinentă

9. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 20 Accesul liber la justiție

„(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

(2) Nicio lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

Articolul 46 Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sunt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.

[...]”

Articolul 126 Economia

„(1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.

(2) Statul trebuie să asigure:

a) reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține în condițiile legii;

b) libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție;

c) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;

[...]”

10. Prevederile relevante ale Legii nr. 548 din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei sunt următoarele:

Articolul 11 Actele Băncii Naționale

„(1) În scopul îndeplinirii atribuțiilor sale, Banca Națională are dreptul să emită hotărâri, regulamente, instrucțiuni și ordonanțe.

(2) Actele normative ale Băncii Naționale, care sunt obligatorii pentru instituțiile financiare și pentru alte persoane juridice și fizice, se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare fie la data publicării lor, fie la o altă dată prevăzută în textul actului respectiv, cu condiția informării publicului.

(2¹) Actele cu caracter normativ ale Băncii Naționale pot fi contestate doar de către persoana în privința căreia în temeiul actului cu caracter normativ contestat s-a adoptat ori s-a refuzat adoptarea unui act cu caracter individual. Actul cu caracter normativ în temeiul căruia s-a adoptat ori s-a refuzat adoptarea unui act cu caracter individual poate fi contestat doar concomitent cu contestarea actului cu caracter individual.

(3) Hotărârile privind ratele dobânzilor la instrumentele politicii monetare, ordonanțele și alte acte ale Băncii Naționale care nu au caracter normativ intră în vigoare la data adoptării dacă în actele respective nu este prevăzută o altă dată.

(3¹) Actele cu caracter individual emise de Banca Națională se comunică destinatarilor contra semnătură sau prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire. Comunicarea prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire se efectuează la domiciliul sau la sediul persoanei, după caz. Dacă comunicarea actului nu este posibilă prin niciuna dintre modalitățile prevăzute în prezentul alineat, inclusiv în cazul în care destinatarul refuză luarea de cunoștință, actul se consideră comunicat dacă este disponibil la sediul Băncii Naționale. În acest din urmă caz, drept dovadă a comunicării actului cu caracter individual servește comunicatul oficial al Băncii Naționale privind disponibilitatea acestui act la sediul Băncii Naționale, care se publică în termen de 10 zile pe pagina web oficială a Băncii Naționale și în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, iar dată a constatării încălcării, în sensul articolului 75¹, este considerată data publicării acestuia în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

[...]

(4) Actele Băncii Naționale sunt supuse controlului de legalitate în instanțele de contencios administrativ conform procedurii stabilite de Legea contenciosului administrativ și conform cerințelor prezentei legi. Dispozițiile altor legi pot fi aplicate în cazurile privind contestarea actelor Băncii Naționale doar în măsura în care nu contravin normelor stabilite de prezenta lege.

(5) Actele Băncii Naționale nu se supun controlului de oportunitate.

(5¹) Actele Băncii Naționale pot fi contestate la Comitetul executiv al Băncii Naționale prin depunerea unei cereri prealabile în termen de 30 de zile de la data comunicării actului. Termenul de 30 de zile nu se extinde asupra actelor cu caracter normativ.

(5²) Cererile prealabile prin care se contestă actele Băncii Naționale vor fi adresate în exclusivitate Comitetului executiv al Băncii Naționale și vor fi examinate în exclusivitate de către acesta.

(5³) Comitetul executiv al Băncii Naționale va examina cererile prealabile privind actele Băncii Naționale în termen de 30 de zile de la data depunerii.

(6) Acțiunile de contencios administrativ privind actele Băncii Naționale sau privind nesoluționarea de către aceasta în termen legal a unei cereri se înaintează în instanța de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul Banca Națională, cu condiția respectării obligatorii a procedurii prealabile prevăzute la alineatele (5¹)–(5³). Contestarea sau acțiunea în justiție nu suspendă executarea actelor emise de Banca Națională, dacă legea nu prevede altfel.

(7) Actele Băncii Naționale în domeniul politicii monetare și valutare, inclusiv măsurile de salvagardare, pot fi contestate doar sub aspectul procedurii de adoptare.

(9) Cererile de contestare a actelor Băncii Naționale în domeniul politicii monetare și valutare, inclusiv măsurile de salvagardare, a actelor Băncii Naționale cu privire la administrarea specială asupra băncii și cu privire la retragerea licenței băncii, a actelor Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională, a măsurilor implementate de Banca Națională sau de administratorul special în cursul administrării speciale a băncii, precum și a măsurilor impuse de Banca Națională în procesul de lichidare a băncii, se judecă în termen de 3 luni de la data depunerii.”

Articolul 11¹

Suspendarea executării actelor Băncii Naționale în instanța de contencios administrativ

„(1) Prin derogare de la prevederile art.21 alin.(1) și (2) din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000, până la soluționarea definitivă a cauzei nu poate fi suspendată executarea actelor Băncii Naționale referitoare la retragerea licenței băncii și la măsurile impuse de Banca Națională în procesul de lichidare a băncii, fiind aplicabile prevederile art.38 alin.(7) din Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995.

(2) Suspendarea executării actelor Băncii Naționale poate fi cerută în instanța de contencios administrativ numai după contestarea acestor acte la Comitetul executiv al Băncii Naționale, în termen de 30 de zile de la data adoptării hotărârii Comitetului executiv pe marginea cererii prealabile privind aceste acte sau de la data expirării termenului pentru soluționarea cererii prealabile. Termenul de 30 de zile nu se extinde asupra actelor cu caracter normativ.

(3) Suspendarea executării actelor Băncii Naționale poate fi dispusă de instanța de judecată numai la cererea reclamantului, depusă concomitent cu înaintarea acțiunii, și doar în cazul în care sunt întrunite cumulativ următoarele condiții:

a) motivele invocate de reclamant în susținerea acțiunii sunt pertinente și bine întemeiate și este un caz *prima facie* împotriva legalității actului contestat;

b) reclamantul prezintă argumente care au o bază factologică precum că circumstanțele litigiului reclamă dispunerea urgentă a suspendării executării actului administrativ contestat pentru a evita prejudicierea gravă și ireparabilă a intereselor reclamantului;

c) prejudiciul care ar putea fi cauzat reclamantului depășește interesul public urmărit prin emiterea actului administrativ contestat.

(4) Sarcina probațiunii întrunirii condițiilor menționate la alin.(3) revine reclamantului. Până la proba contrarie se prezumă existența unui interes public în executarea imediată și neîntreruptă a actelor Băncii Naționale.

[...]

(5) Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actelor Băncii Naționale doar în cazul întrunirii cumulative a condițiilor menționate la alin.(3). Instanța de judecată pronunță o încheiere motivată privind suspendarea sau refuzul de suspendare a executării actelor Băncii Naționale.

[...].”

11. Prevederile relevante ale Codului administrativ al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, sunt următoarele:

Articolul 214

Suspendarea executării actului administrativ individual contestat

„[...]

(8) Nu pot fi suspendate actele Băncii Naționale a Moldovei ce țin de domeniul politicii monetare și valutare, inclusiv de măsurile de salvagardare, actele Băncii Naționale cu privire la administrarea specială asupra băncilor referitoare la retragerea licenței entităților supravegheate de Banca Națională, cu privire la inițierea procedurii de lichidare silită a băncilor, **actele Băncii Naționale adoptate în procesul de**

evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională, precum și măsurile implementate de Banca Națională, de administratorul special sau de lichidator în cursul administrării speciale sau lichidării silite a băncii.”

Articolul 257

Intrarea în vigoare

„(1) Prezentul cod intră în vigoare la 1 aprilie 2019.

(2) La data intrării în vigoare a prezentului cod se abrogă Legea contenciosului administrativ nr.793/2000 și Legea nr.190/1994 cu privire la petiționare.

(3) Guvernul, în termen de 6 luni de la publicarea prezentului cod:

a) va elabora și va prezenta Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în vigoare în concordanță cu prezentul cod;

b) va aduce actele sale normative în concordanță cu prezentul cod și va asigura elaborarea actelor normative necesare pentru punerea în aplicare a acestuia.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorilor excepției de neconstituționalitate

12. Autorii excepției invocă faptul că, potrivit articolului 214 alin. (8) din Codul administrativ, odată atacate în procedura contenciosului administrativ, actele Băncii Naționale a Moldovei adoptate în procesul de evaluare și de supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională nu pot fi suspendate. Aceștia menționează că prevederi similare din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei și din Legea contenciosului administrativ au fost declarate neconstituționale prin Hotărârea nr. 31 din 1 octombrie 2013. Prin urmare, autorii sesizării solicită aplicarea considerentelor hotărârii menționate în privința normelor contestate.

13. În critica articolului 11¹ alin. (4) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei, articol care prevede că, până la proba contrarie, se prezumă existența unui interes public în executarea imediată și neîntreruptă a actelor Băncii Naționale, autorii excepției sugerează că, prin scutirea de sarcina probei a Băncii Naționale cu referire la existența interesului public privind executarea imediată a actelor acestei instituții, se încalcă dreptul la un proces echitabil.

14. Așadar, autorii excepției de neconstituționalitate sugerează că dispozițiile legale criticate contravin articolelor 20 și 114 din Constituție.

B. Argumentele autorităților

15. În opinia sa scrisă, Parlamentul Republicii Moldova a menționat că normele juridice contestate urmăresc protecția interesului general și asigură un raport de proporționalitate între scopul urmărit și mijloacele folosite, fiind compatibile cu prevederile articolelor 46 și 54 din Constituție și cu cele ale articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Cu referire la pretensele încălcări ale accesului liber la justiție,

Parlamentul a susținut că normele juridice contestate nu limitează dreptul acționarilor băncii de a se adresa instanței de judecată. Normele contestate nu țin de dreptul subiectului de acces la justiție, ci de competența instanței de judecată de suspendare a actelor Băncii Naționale a Moldovei, în condițiile stabilite de lege, cu derogările specifice domeniului în cauză. Parlamentul subliniază că, la examinarea actelor Băncii Naționale, instanța de judecată trebuie să se bazeze pe constatările acesteia în calitate de unică autoritate în domeniu, abilitată prin lege cu dreptul de a efectua evaluările și constatările calitative respective. Aprecierea existenței unui interes public în executarea imediată și neîntreruptă a actelor Băncii Naționale se prezumă, până la proba contrarie.

16. În ședința publică, reprezentantul Parlamentului a solicitat sistarea procesului de jurisdicție constituțională, pentru că problema în discuție a fost soluționată anterior în jurisprudența Curții. Totuși, în cuvântul de încheiere, acesta a reiterat cele invocate în opinia scrisă a Parlamentului.

17. În ședința publică, reprezentantul Guvernului a susținut că, în anumite domenii sensibile sau care au o importanță majoră pentru societate, cum ar fi stabilitatea sistemului bancar, statul se bucură de o marjă mai largă de apreciere. Astfel, imposibilitatea suspendării în procedura contenciosului administrativ a actelor Băncii Naționale, adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor băncilor, este proporțională cu scopul urmărit, acesta fiind interesul public major al stabilității sistemului bancar.

18. Președintele Republicii Moldova a sugerat, în opinia expediată Curții, neconstituționalitatea prevederilor contestate ale Codului administrativ, pentru că acestea ar contraveni considerentelor Curții exprimate în HCC nr.31 din 1 octombrie 2013.

19. Banca Națională a Moldovei a susținut, în opinia sa, că evoluțiile legislative, instituționale și jurisprudențiale ulterioare HCC nr. 31 din 1 octombrie 2013 sunt de natură să schimbe în mod esențial soluția acestei hotărâri, în domeniul procesului de evaluare și de supraveghere a calității acționarilor unei bănci. În perioada anilor 2013-2018, situația sectorului bancar și activitatea Băncii Naționale de supraveghere și de reglementare a activității băncilor a fost marcată de evenimente esențiale, care au subliniat atenția sporită acordată de legislator locului și rolului Băncii Naționale în raport cu băncile, inclusiv în raport cu acționariatul lor. După anul 2013 au intervenit modificări esențiale ale actelor normative în materia reglementării și a supravegherii activității băncilor și calității acționarilor acestora de către Banca Națională, ca autoritate competentă în acest domeniu. Au fost adoptate legi care amendează Legea instituțiilor financiare din 21 iulie 1995, precum și legi noi ca Legea privind redresarea și rezoluția băncilor nr. 232 din 3 octombrie 2016 și Legea privind activitatea băncilor nr. 202 din 6 octombrie 2017. Prevederile legale noi au fortificat și au accentuat atât instrumentele Băncii Naționale de supraveghere, de redresare și de rezoluție a băncilor, cât și garanțiile de respectare a drepturilor și a intereselor legitime ale băncilor și ale proprietarilor acestora.

20. În opinia Băncii Naționale a Moldovei, suspendarea judecătorească a executării actului Băncii Naționale prin care s-a suspendat exercitarea unor drepturi de acționari ori prin care s-a impus obligația de a înstrăina deținerea calificată în capitalul băncii conduce la repunerea în drepturi a acționarilor respectivi. Acest fapt le permite acționarilor în discuție să influențeze nociv activitatea și strategiile băncii, putând numi în organele de conducere ale băncii persoane controlate de ei, aprobând tranzacții de proporții contrare intereselor băncii și ale creditorilor ei, tranzacții de scoatere a capitalului din bancă, și expunând banca la riscuri excesive, de natură să pericliteze funcționarea și chiar existența băncii.

C. Cu privire la admisibilitatea sesizării

21. Examinând admisibilitatea sesizării privind excepția de neconstituționalitate, Curtea a constatat următoarele.

22. Obiectul excepției de neconstituționalitate ține de competența sa *ratione materiae*, potrivit articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție.

23. Curtea a observat că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate, ridicată de domnii avocați Ion Păduraru și Zinaida Guțu în dosarul nr. 3-1165/2019, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, este formulată de subiectele cărora li s-a conferit acest drept, în baza articolului 135 alin. (1) litera g) din Constituție.

24. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză care are ca obiect examinarea unor contestații împotriva actelor Băncii Naționale a Moldovei. Solicitându-i-se suspendarea actelor contestate, instanța de judecată ar trebui să aplice una din legile contestate.

25. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a notat că autorii acesteia solicită declararea neconstituționalității a două texte de lege, din perspectiva posibilității de a suspenda actele Băncii Naționale a Moldovei adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională: textul „actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională” din articolul 214 alin. (8) din Codul administrativ și articolul 11¹ alin. (4) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei.

26. Curtea a observat că articolul 11¹ alin. (1) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei [**Suspendarea executării actelor Băncii Naționale în instanța de contencios administrativ**], intrat în vigoare pe 24 ianuarie 2014, stabilește că: „Prin derogare de la prevederile art. 21 alin.(1) și (2) din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000, **până la soluționarea definitivă a cauzei nu poate fi suspendată executarea actelor Băncii Naționale referitoare la retragerea licenței băncii și la măsurile impuse de Banca Națională în procesul de lichidare a băncii**, fiind aplicabile prevederile articolului 38 alin.(7) din Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995.” Așadar, în conformitate cu acest

text de lege, executarea actelor Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și de supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională poate fi suspendată de către instanța de contencios administrativ (**argumentul logic a contrario**).

27. Alin. (3) al articolului 11¹ din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei prevede că suspendarea executării actelor Băncii Naționale poate fi dispusă de instanța de judecată numai la cererea reclamantului, depusă concomitent cu înaintarea acțiunii și doar în cazul în care sunt întrunite cumulativ următoarele condiții:

(a) motivele invocate de reclamant în susținerea acțiunii sunt pertinente și bine întemeiate și este un caz *prima facie* împotriva legalității actului contestat;

(b) reclamantul prezintă argumente care au o bază factologică precum că circumstanțele litigiului reclamă dispunerea urgentă a suspendării executării actului administrativ contestat pentru a evita prejudicierea gravă și ireparabilă a intereselor reclamantului;

(c) prejudiciul care ar putea fi cauzat reclamantului depășește interesul public urmărit prin emiterea actului administrativ contestat.

La alin. (4) se stabilește că sarcina probațiunii întrunirii condițiilor menționate la alin. (3) revine reclamantului. Până la proba contrarie se prezumă existența unui interes public în executarea imediată și neîntreruptă a actelor Băncii Naționale.

28. Totodată, Curtea a observat că legislatorul a stabilit la articolul 214 alin. (8) din Codul administrativ, care **a intrat în vigoare pe 1 aprilie 2019**, că **„nu pot fi suspendate actele Băncii Naționale [...] adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională”**. Altfel spus, legislatorul prevede o procedură contrară celei de la articolul 11¹ alin. (1) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei, sub aspectul posibilității de a suspenda actele Băncii Naționale privind calitatea acționarilor.

29. Sesizând Curtea, judecătorul de caz a supus analizei Curții ambele norme legale contestate. Totuși, în litigiul din cadrul instanței de drept comun care a trimis prezenta sesizare poate fi aplicată doar una din normele legale contestate, pentru că, în aceste circumstanțe, afirmarea uneia presupune excluderea celeilalte (*expressio unius est exclusio alterius*).

30. Curtea a subliniat că nu posedă competența de a rezolva, pur și simplu, conflictele de norme infraconstituționale, aceste conflicte fiind de resortul judecătorilor de drept comun. Interpretării legilor, inclusiv judecătorii de drept comun, trebuie să aplice regulile *lex superior*, *lex specialis* și *lex posterior*, în ordinea menționată. Cu toate acestea, autorii excepției susțin existența unei încălcări a considerentelor Curții exprimate în HCC nr. 31 din 1 octombrie 2013, prin adoptarea articolului 214 alin. (8) din Codul administrativ. Textul articolului 11¹ din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei este conform cu considerentele HCC nr. 31 din 1 octombrie 2013, pe când textul articolului 214 alin. (8) din Codul administrativ nu. Prin urmare, Curtea va

purcede la constatarea normei aplicabile, pentru a verifica dacă există o problemă de constituționalitate.

31. Articolul 11¹ alin. (1) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei și articolul 214 alin. (8) din Codul administrativ se exclud reciproc, cel puțin în privința posibilității de a suspenda actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și de supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională.

32. Cele două prevederi sunt norme procedurale cu caracter special, care posedă aceeași forță juridică. Curtea reamintește considerentele sale de la § 6 din HCC nr. 9 din 18 februarie 1999 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 548 din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, potrivit cărora „în ierarhia actelor normative, legile organice se află pe aceeași treaptă. [...] Prin urmare, nici o lege organică, inclusiv Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei, nu poate fi pusă în condiții de superioritate față de alte legi organice adoptate de Parlament”. Cele două legi se referă, deopotrivă, la posibilitatea sau, după caz, la imposibilitatea suspendării actelor Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și de supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională. Chiar dacă articolul 11 alin. (4) teza a II-a din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei stabilește că **dispozițiile altor legi pot fi aplicate în cazurile privind contestarea actelor Băncii Naționale doar în măsura în care nu contravin normelor stabilite de Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei**, articolul 257 alin. (3) din Codul administrativ scoate în evidență prioritatea Codului administrativ. Codul administrativ pretinde conformarea cu acesta a tuturor legilor care conțin dispoziții contrare: **„Guvernul, în termen de 6 luni de la publicarea prezentului cod: a) va elabora și va prezenta Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în vigoare în concordanță cu prezentul cod; [...]”**.

33. Dată fiind forța juridică egală și caracterul special al celor două norme procedurale care vin în conflict, Curtea a utilizat regula de interpretare *Lex posterior derogat priori* (norma nouă derogă de la norma veche). Ea a ajuns la concluzia aplicabilității articolului 214 alin. (8) din Codul administrativ, sub aspectul interdicției de a cere suspendarea executării actelor Băncii Naționale a Moldovei adoptate în procesul de evaluare și de supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de aceasta, în detrimentul articolului 11¹ alin. (1) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei. Din aceste motive, Curtea a declarat inadmisibil capătul de cerere cu privire la neconstituționalitatea articolului 11¹ alin. (4) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei, rămânându-i să verifice constituționalitatea textului „Nu pot fi suspendate actele Băncii Naționale [...] adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională” din articolul 214 alin. (8) din Codul administrativ. Curtea s-a limitat, așadar, la textul legal aplicabil în litigiul din fața instanței de contencios administrativ în care s-a ridicat excepția de neconstituționalitate.

34. Tot la etapa admisibilității, Curtea a trebuit să verifice incidența drepturilor constituționale pretins a fi încălcate prin reglementarea textului contestat din articolul 214 alin. (8) din Codul administrativ. Curtea a reamintit că autorii excepției nu au făcut trimitere la articole concrete din Constituție care ar fi încălcate, inclusiv prin raportare la considerentele HCC nr. 31 din 1 octombrie 2013, ei limitându-se la prezentarea unei liste de articole din Constituție pretins a fi relevante.

35. Fiind suverană a caracterizării juridice care trebuie oferită situației factuale a cauzei (a se vedea, în privința utilizării aceleiași tehnici judiciare, cauzele *Kurt v. Austria*, 4 iulie 2019, § 49 și *Adžić v. Croația (nr. 2)*, 2 mai 2019, § 69, din fața Curții Europene a Drepturilor Omului), dar și a propriei proceduri și a regulilor pe care trebuie să le respecte (a se vedea, *e.g.*, *Tomov și alții v. Rusia*, 9 aprilie 2019, § 89), Curtea a considerat incidente două drepturi fundamentale: accesul liber la justiție, garantat de articolul 20 din Constituție, și dreptul de proprietate, garantat de articolul 46 din Constituție.

36. Curtea a observat că actele Băncii Naționale a Moldovei adoptate în procesul de evaluare și de supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională pot atrage obligarea acționarului sancționat de a-și înstrăina acțiunile deținute (a se vedea articolul 52 din Legea privind activitatea băncilor nr. 202 din 6 octombrie 2017). Acest fapt în sine constituie o ingerință sau o limitare a posibilității acționarului de a-și administra proprietatea sau activele, prin intermediul organelor de conducere ale băncii, și face incident articolul 46 din Constituție (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Grainger și alții v. Regatul Unit (dec.)*, 10 iulie 2012, § 38 – un caz în care reclamanții au fost expropriați de acțiunile lor la o bancă; *Credit and Industrial Bank v. Republica Cehă*, 21 octombrie 2003, § 65 – un caz în care banca reclamantă a fost pusă sub administrare specială; *Cingilli Holding A.Ş. și Cingilloğlu v. Turcia*, 21 iulie 2015, § 49 – un caz în care acționari ai unei bănci au fost privați de acțiuni de către stat; *International Bank for Commerce and Development AD și alții v. Bulgaria*, 2 iunie 2016, §§ 123-124 – un caz în care au fost înghețate conturile bancare ale unor manageri de bancă, care s-au aflat, astfel, în incapacitatea de a-și îndeplini sarcinile, rămânând manageri doar pe hârtie).

37. Conceptul de legalitate și conceptul de preeminență a dreptului într-o societate democratică reclamă ca măsurile care afectează drepturile fundamentale să fie supuse, în anumite cazuri, unei forme de proceduri în contradictoriu, în fața unei autorități independente competente să examineze motivele care au stat la baza aplicării măsurilor limitative și probele relevante. Așa cum este redactat în Constituție, dreptul de proprietate nu conține exigențe procedurale explicite, iar absența controlului judecătoresc în privința unei pretinse încălcări a acestui drept nu echivalează, în sine, cu o încălcare a acestui drept. Totuși, **dreptul de proprietate presupune ca orice ingerință în posesia nestingherită a bunurilor să fie însoțită de garanții procedurale, care îi oferă persoanei sau entității vizate posibilitatea rezonabilă de a-și prezenta cazul în fața autorităților responsabile, cu**

scopul de a contesta, în mod efectiv, măsurile care interferează cu dreptul ei de proprietate. În constatarea respectării acestei condiții, Curtea trebuie să efectueze o analiză comprehensivă a procedurilor judiciare și administrative aplicabile (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Capital Bank AD v. Bulgaria*, 24 noiembrie 2005, § 134).

38. Mai mult, de vreme ce articolul 144 din Legea privind activitatea băncilor prevede că actele Băncii Naționale a Moldovei prin care sunt dispuse măsuri sau sunt aplicate sancțiuni ori măsuri sancționatoare potrivit acestei legi pot fi atacate în instanța de contencios administrativ, **Curtea a confirmat incidența dreptului la un proces echitabil, în legătură cu apărarea dreptului de proprietate al acționarilor.** Reiterând statutul ei de suveran în materia propriei proceduri și a regulilor pe care trebuie să le respecte, Curtea a considerat că eventuala încălcare a celor două articole coroborate din Constituție prin norma legală contestată trebuie analizată la etapa fondului. **Această analiză implică stabilirea unei posibile încălcări a celor două drepturi prin eliminarea posibilității de a suspenda executarea actelor Băncii Naționale a Moldovei adoptate în procesul de evaluare și de supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională,** precum și evaluarea caracterului efectiv al garanțiilor administrative și judiciare instituite de legislația relevantă.

D. Cu privire la fondul cauzei

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLELOR 20 ȘI 46 DIN CONSTITUȚIE

39. Eliminarea posibilității de a cere suspendarea executării actelor Băncii Naționale a Moldovei adoptate în procesul de evaluare și de supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională prin articolul 214 alin. (8) din Codul administrativ nu echivalează, în sine, cu o încălcare a articolului 20 din Constituție.

40. Curtea a reținut, în Hotărârea sa nr. 31 din 1 octombrie 2013 privind controlul constituționalității prevederilor articolului 11 alin. (4) din Legea nr. 548 din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și a articolelor 21 alin. (3) și 23 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000, că măsurile provizorii, aplicate în fiecare caz separat examinat de instanța de judecată, țin de substanța obiectului acțiunii și că instanța urmează să dispună măsura provizorie (inclusiv măsura suspendării executării actelor Băncii Naționale a Moldovei), care menține starea de fapt pe durata examinării cauzei, în circumstanțe în care în mod plauzibil se afirmă un risc al unei pagube ireparabile (§ 72). În paragraful 78 al acestei Hotărâri, Curtea a constatat că „limitarea prerogativei acordate reclamantului de a putea solicita instanței suspendarea actului administrativ, ca măsură asiguratorie până la pronunțarea hotărârii, face imposibilă apărarea persoanei împotriva încălcării neîntemeiate a drepturilor și libertăților sale constituționale și nu

crează garanții suplimentare de asigurare a legalității, fapt ce contravine articolelor 6, 20 alin. (1) și 114 din Constituție”.

41. Deși este în interesele certitudinii juridice, ale previzibilității și egalității în fața legii ca judecătorii Curții să nu se distanțeze, fără un motiv serios, de precedentele stabilite în cazurile anterioare, omisiunea Curții de a interveni parțial în soluția pe care o oferă HCC nr. 31 din 1 octombrie 2013 poate conduce la riscul blocării unor reforme sau a perfecționării în domeniul politicilor financiare ale statului. Curtea reamintește faptul că, potrivit articolului 126 alin. (2) lit. c) din Constituție, statul trebuie să asigure protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară.

42. Având în vedere evoluțiile din sistemul financiar care au avut loc în Republica Moldova în perioada următoare HCC nr. 31 din 1 octombrie 2013, s-a evidențiat necesitatea restricționării accesului pe piața bancară a persoanelor care pot prezenta riscuri pentru buna funcționare a băncilor, în particular, și pentru sistemul bancar al Republicii Moldova, în general. Evaluarea calității acționarilor cu dețineri calificate într-o bancă este dictată de influența pe care aceștia o pot exercita, în mod individual sau concertat, în privința activității, administrării și dezvoltării băncii. Suspendarea judecătorească a executării actelor Băncii Naționale a Moldovei în privința calității acționarilor unei bănci obstaculează executarea prerogativei autorității centrale a sistemului bancar de a garanta, într-un final, securitatea sistemului financiar al Republicii Moldova. Așa cum a susținut Banca Națională în opinia sa, după anul 2013 au intervenit modificări legislative esențiale în materia reglementării și a supravegherii activității băncilor și calității acționarilor acestora de către Banca Națională. Au fost adoptate legi care amendează Legea instituțiilor financiare, precum și legi noi ca Legea privind redresarea și rezoluția băncilor și Legea privind activitatea băncilor. Prevederile legale noi au fortificat și au accentuat atât instrumentele Băncii Naționale de supraveghere, de redresare și de rezoluție a băncilor, cât și garanțiile de respectare a drepturilor și a intereselor legitime ale băncilor și ale proprietarilor acestora.

43. Mai mult, Republica Moldova s-a angajat să realizeze armonizarea legislației naționale cu actele normative ale Uniunii Europene. Sub acest aspect, Directiva 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului stabilește, în preambulul ei, următoarele:

„Ținând cont de faptul că prezenta directivă are drept obiectiv tratarea unor situații de extremă urgență și că suspendarea oricărei decizii a autorităților de rezoluție ar putea afecta continuitatea funcțiilor critice, este necesar să se prevadă

faptul că introducerea unei căi de atac nu ar trebui să aibă drept rezultat suspendarea automată a efectelor deciziei contestate, iar decizia autorității de rezoluție ar trebui să aibă imediat titlu executoriu, cu prezumția că suspendarea ar fi contrară interesului public.”

44. În HCC nr. 11 din 11 mai 2016 privind excepția de neconstituționalitate a prevederilor articolelor 37⁷ alin. (5) și 37¹⁵ alin. (2) din Legea instituțiilor financiare nr. 550 din 21 iulie 1995, Curtea a reținut că:

„50. Un sistem bancar fragil reprezintă o amenințare pentru stabilitatea macroeconomică și financiară a statului.

51. Prin urmare, este nevoie de un sistem de control fundamental care să se bucure de încrederea cetățenilor în acest sistem bancar, de o cultură a controlului bancar. Pentru realizarea acestor obiective, Banca Națională a Moldovei are la dispoziție o serie de instrumente de control, pe care trebuie să le aplice în mod efectiv și descurajator pentru cei care urmăresc, direct sau indirect, prăbușirea sistemului bancar.

52. În acest mod, se justifică acordarea unor competențe legale deosebite Băncii Naționale, a instrumentelor și finanțării speciale.”

45. De asemenea, în HCC nr. 29 din 6 noiembrie 2017 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale articolului 38 alin. (7) din Legea instituțiilor financiare nr. 550 din 21 iulie 1995, Curtea a reținut că:

„Administrarea prudentă și sănătoasă a băncilor preocupă în mod aparte legiuitorul și supraveghetorul bancar, în acest sens, calitatea acționarilor unei bănci este o condiție esențială pentru buna funcționare a băncii, conferind garanții publicului privind administrarea corespunzătoare și restituirea la prima cerere a mijloacelor depuse, asigurarea desfășurării continue a activității băncii și neadmiterea folosirii sectorului bancar în scopuri ilicite de către persoane dubioase. În vederea ocrotirii acestor interese publice, legea stabilește norme speciale întru restricționarea accesului pe piața bancară a persoanelor ce pot prezenta riscuri pentru neîntrerupta și buna funcționare a băncii, în particular, precum și pentru sistemul bancar, în ansamblu. Accesul la statutul de acționar al băncii este supus unei evaluări complexe calitative din partea supraveghetorului prin prisma criteriilor de calitate, soliditate financiară și posibilă influență asupra băncii din partea achizitorului potențial de acțiuni, cunoscute generic pe plan internațional ca „potrivit și adecvat” (*fit and proper*)” [§ 45].

46. Trimiterile la jurisprudența anterioară a Curții relevă rolul fundamental al statului în domeniul economiei, rol recunoscut de articolul 126 alin. (2) lit.c) din Constituție: „Statul trebuie să asigure protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară”. În acest sens, Curtea va trebui să-și reconsidere și să-și reevalueze unele raționamente exprimate în Hotărârea sa nr. 31 din 1 octombrie 2013.

47. Dreptul la un proces echitabil, cu toată ponderea pe care i-o conferă articolele 6, 20 alin. (1) și 114 din Constituție, trebuie interpretat în lumina principiului preeminenței dreptului, potrivit căruia toți justițiabilii trebuie să aibă parte de un remediu judiciar efectiv care să le permită să-și apere drepturile cu caracter civil. Fiecare persoană are dreptul de a-și prezenta cererea privind drepturile și obligațiile sale cu caracter civil în fața unui

tribunal (a se vedea *Al-Dulimi și Montana Management Inc. v. Elveția* [MC], 21 iunie 2016, § 126).

48. Privită în mod separat, **imposibilitatea suspendării actelor relevante ale Băncii Naționale a Moldovei nu afectează, la modul abstract, dreptul acționarului la un proces echitabil.** Din perspectiva articolului 20 din Constituție și a articolului 6 din Convenția Europeană a Drepturilor omului, dreptul fundamental pe care îl au persoanele este un drept la (i) „judecarea cauzei în mod echitabil și public”, (ii) „în termen rezonabil” și (iii) de către o instanță care este „independentă”, „imparțială” și „instituită de lege”. Aceste condiții nu impun instituirea unei proceduri de suspendare a actelor Băncii Naționale a Moldovei. **Posibilitatea suspendării unor acte ale autorităților publice poate fi dedusă sau presupusă a fi necesară din perspectiva dreptului la un proces echitabil dacă acest drept nu ar putea opera sau funcționa fără ea.**

49. Dreptul la un proces echitabil poate exista, opera sau funcționa fără instituția suspendării. În același timp, **dacă este reglementată**, instituția suspendării nu poate exista fără garanțiile dreptului la un proces echitabil, decât în situații bine-determinate. Cu titlu de digresiune, Curtea va face trimitere la următorul exemplu din jurisprudența Curții Europene: în cauza *Micallef v. Malta* [MC], 15 octombrie 2009, § 75, Curtea Europeană a reținut că procedurile preliminare, cum sunt cele care vizează instituirea unei măsuri provizorii ca suspendarea, nu sunt considerate, în mod obișnuit, ca stabilind drepturi și obligații cu caracter civil și, prin urmare, nu intră în câmpul de protecție al articolului 6 din Convenție. Totuși, în anumite cazuri, Curtea Europeană a aplicat articolul 6 în privința procedurilor provizorii, în special pentru că acestea erau decisive pentru drepturile cu caracter civil ale reclamantului. Aplicabilitatea dreptului la un proces echitabil în cazul procedurilor provizorii depinde de următoarele condiții: în primul rând, dreptul în discuție trebuie să aibă un caracter civil, atât în cadrul procedurilor principale, cât și în cadrul procedurilor de suspendare. În al doilea rând, trebuie analizate natura măsurii provizorii, obiectul și scopul ei, precum și efectele în privința dreptului în discuție. Oricând o măsură provizorie va fi considerată efectivă pentru a determina dreptul sau obligația cu caracter civil, în ciuda duratei perioadei în care este în vigoare, articolul 6 va fi aplicabil (*Kübler v. Germania*, 13 ianuarie 2011, §47).

50. Așadar, considerentul absolutist al Curții exprimat în HCC nr. 31 din 1 octombrie 2013 cu referire la existența unui drept de a cere suspendarea unor acte administrative, prin prisma articolului 20 din Constituție, nu este îndreptățit. Pentru a se putea susține încălcarea articolului 20 din Constituție în fața Curții Constituționale, trebuie să se constate afectarea caracterului echitabil general al procedurilor, prin existența unor norme legale, un criteriu fundamental pe care autorii sesizării trebuiau să-l demonstreze.

51. Eventuala existență a unei obligații pozitive a statului de a garanta dreptul de a cere suspendarea actelor Băncii Naționale a Moldovei de către acționarii sancționați poate fi dedusă din aspectul procedural al dreptului de

proprietate, și numai dacă lipsa unui drept de a cere suspendarea ar prejudicia dreptul de proprietate, prejudiciu care ar deveni ireversibil și cu puține oportunități de redresare. De asemenea, existența unei obligații pozitive a statului de a garanta un drept de a cere suspendarea actelor Băncii Naționale a Moldovei de către acționarii sancționați ar putea conduce la încălcarea dreptului la un proces echitabil coroborat cu dreptul de proprietate, dacă efectele actelor Băncii Naționale a Moldovei ar presupune încălcarea caracterului echitabil general al procedurilor judiciare.

52. În continuare, Curtea va examina dacă legislația relevantă oferă la prima vedere garanții procedurale care să le permită autorităților să administreze în mod echitabil cazurile acționarilor sancționați de către Banca Națională a Moldovei, din perspectiva dreptului lor de proprietate **și a lipsei unor prejudicii care ar deveni ireversibile și cu puține oportunități de redresare**. Mai mult, Curtea trebuie să stabilească dacă presupusul caracter inequitabil al prevederilor legale contestate, **combinat cu efectele juridice pe care le presupun acestea**, echivalează cu o încălcare a articolelor 20 și 46 din Constituție (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Zagrebačka banka d.d. v. Croația*, 12 decembrie 2013, § 268).

53. Potrivit articolului 45 alin. (1) din Legea privind activitatea băncilor, orice persoană este obligată, până la achiziționarea/dobândirea acțiunilor unei bănci, să obțină de la Banca Națională a Moldovei aprobarea prealabilă, în anumite condiții, în următoarele situații:

(a) o persoană, în calitate de achizitor potențial, intenționează să achiziționeze, prin orice modalitate, direct sau indirect, inclusiv în calitate de beneficiar efectiv, o deținere calificată într-o bancă ori să își majoreze, direct sau indirect, inclusiv în calitate de beneficiar efectiv, deținerea calificată astfel încât proporția drepturilor sale de vot sau a deținerii să atingă ori să depășească nivelul de 5%, 10%, 20%, 33% sau 50% ori astfel încât banca să devină o filială a sa;

(b) o persoană, în calitate de dobânditor, intenționează să dobândească, individual sau concertat, prin orice modalitate, o deținere într-o bancă asupra căreia au devenit incidente prevederile alin. (2) din articolul 45 al Legii sau ale alin. (2) din articolul 52 al Legii;

(c) o persoană intenționează să primească ca aport la capitalul său social acțiuni ale băncii.

Dacă sunt încălcate aceste prevederi legale, exercițiul dreptului de vot, al dreptului de convocare și desfășurare a adunării generale a acționarilor, al dreptului de a introduce chestiuni în ordinea de zi, al dreptului de a propune candidați pentru membrii organului de conducere, al dreptului de a primi dividende este suspendat de drept din data achiziției/dobândirii realizate [articolul 45 alin. (2) din Legea privind activitatea băncilor].

54. Curtea observă că sancțiunea prevăzută de articolul 45 alin. (2) din Legea privind activitatea băncilor este însoțită de o altă sancțiune, prevăzută la alin. (4), **care impune vânzarea de către persoanele în discuție, în termen de trei luni de la data achiziției/dobândirii, a acțiunilor aferente**

deținerii astfel achiziționate/dobândite. Mai mult, potrivit articolului 52 alin. (6) din Legea privind activitatea băncilor, Banca Națională a Moldovei poate dispune prelungirea termenului de trei luni cu perioade a câte cel mult trei luni, de cel mult trei ori, în cazul în care prelungirea este necesară în vederea neadmiterii periclitării stabilității financiare sau în cazul în care există un interes public în a dispune prelungirea, sau atunci când a fost identificat, fără efectuarea unei evaluări prealabile de către Banca Națională a Moldovei, un achizitor potențial al acțiunilor expuse spre vânzare, al cărui caracter potrivit și adecvat nu comportă suspiciuni întemeiate la momentul adoptării deciziei de prelungire.

55. Obligativitatea vânzării de către persoanele în discuție, în termen de trei luni de la data achiziției/dobândirii, a acțiunilor aferente deținerii astfel achiziționate/dobândite nu reprezintă, în sine, o încălcare a dreptului de proprietate, ci doar o ingerință. Din punct de vedere procedural, efectele acestei obligații legale pot fi amânate sau anulate, iar dacă nu pot fi anulate, există mijloace compensatorii.

56. Potrivit articolului 144 alin. (1) din Legea privind activitatea băncilor, actele Băncii Naționale a Moldovei prin care sunt dispuse măsuri sau sunt aplicate sancțiuni ori măsuri sancționatoare pot fi atacate în instanța de contencios administrativ. Alin. (4) al aceluiași articol stabilește că în procesul de judecată intentat Băncii Naționale a Moldovei în legătură cu aplicarea prevederilor Legii privind activitatea băncilor trebuie respectate, între altele, următoarele condiții:

(a) în cazul în care instanța de judecată recunoaște că acțiunile Băncii Naționale a Moldovei față de bancă și/sau persoane/acționari sunt ilegale, **Banca Națională a Moldovei va repara prejudiciile materiale, menținându-se toate efectele produse în baza actului anulat al Băncii Naționale a Moldovei**, care a fost emis în vederea punerii în aplicare [între altele] a articolului 45, și a oricărui act și a oricărei operațiuni subsecvente de punere în aplicare a acestui act anulat, inclusiv retragerea licenței rămânând în vigoare;

(b) contestarea sau acțiunea în justiție nu va suspenda executarea actelor impuse de Banca Națională a Moldovei:

57. Posibilitatea reparării prejudiciului material provocat prin actul declarat ilegal al Băncii Naționale a Moldovei reprezintă o garanție procedurală suficientă pentru a nu fi încălcat dreptul de proprietate, sub aspectul obligării acționarilor sancționați de a-și vinde acțiunile.

58. Dacă după expirarea termenului de trei luni de la articolul 45 alin. (4) din Legea privind activitatea băncilor acțiunile nu au fost înstrăinate, devin incidente prevederile articolului 52¹ din Lege.

59. Lectura articolului 52¹ conduce și ea la constatarea faptului că dreptul de proprietate al acționarilor sancționați nu este încălcat, pentru că acești proprietari au parte, într-un final, de o despăgubire. Condițiile de compensare în baza acestei legislații sunt importante pentru a se putea observa că măsura legală care instituie sancțiuni respectă echilibrul corect cerut și nu impune o

sarcină disproporționată în privința reclamanților (a se vedea *Grainger v. Regatul Unit* (dec.), 10 iulie 2012, § 37).

60. În HCC nr. 29 din 6 noiembrie 2017, Curtea a reținut, la paragraful 68, că un remediu similar din Legea instituțiilor financiare nr. 550 din 21 iulie 1995 privind repararea prejudiciilor prin compensare materială echitabilă asigură **„un just echilibru între interesul public și interesele băncii/acționarilor”**.

61. Acest remediu este conform cu articolul 53 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia persoanele vătămate în drepturile lor de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, sunt îndreptățite să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

62. De asemenea, Curtea constată, cu titlu de garanție, că potrivit articolului 11 alin. (9) din Legea nr. 548 cu privire la Banca Națională a Moldovei, cererile de contestare a actelor Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională se judecă în termen de trei luni de la data depunerii. Așadar, acționarii care depun toată diligența au posibilitatea să probeze, într-un proces de judecată, că îndeplinesc toate condițiile unui bun acționar, până la expirarea termenului în care trebuie să-și vândă acțiunile (care este, de asemenea, de 3 luni).

63. Totuși, Curtea își rezervă competența de a verifica în viitor constituționalitatea prevederilor legale în materia aplicării sancțiunilor și a remedierii prejudiciilor provocate prin aplicarea ilegală a acestor sancțiuni în procesul de evaluare și de supraveghere a calității acționarilor băncilor, dacă va fi sesizată cu o pretinsă încălcare a drepturilor fundamentale.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) și g) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se declară inadmisibilă* excepția de neconstituționalitate în partea ce ține de controlul constituționalității articolului 11¹ alin. (4) din Legea nr. 548 din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei.

2. *Se recunoaște constituțional* textul „Nu pot fi suspendate actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională” din articolul 214 alin. (8) din Codul administrativ, adoptat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII UNOR PREVEDERI DIN ARTICOLUL
214 ALIN. (8) DIN CODUL ADMINISTRATIV ȘI A ARTICOLULUI 11¹ ALIN. (4) DIN LEGEA NR. 548 DIN
21 IULIE 1995 CU PRIVIRE LA BANCA NAȚIONALĂ A MOLDOVEI

3. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*.

Președinte

Vladimir ȚURCAN

Chișinău, 26 septembrie 2019
HCC nr. 20
Dosarul nr. 99g/2019