

REPUBLICA MOLDOVA
JUDECĂTORIA CHIȘINĂU
sediul Rîșcani

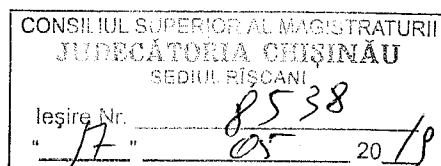


REPUBLIC OF MOLDOVA
THE COURT OF CHISINAU
office Rîșcani

Chișinău, str. Kiev, 3 Republica Moldova
MD-2078, tel. (+373 22) 43 80 02,
tel./fax (+373 22) 43 80 02, e-mail: jrc@justice.md

Chisinau, Kiev 3, street, Republic of Moldova
MD-2078, tel. (+373 22) 43 80 02,
tel./fax (+373 22) 43 80 02, e-mail: jrc@justice.md

Dosar nr. 3-1165/2019



Curtea Constituțională
mun.Chișinău, str.Alexandru Lăpușneanu 28

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani Vă expediază Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a **art. 214 alin.8) Cod administrativ sintagma "actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acțiunilor entităților supravegheate de Banca Națională"** și **art. 11¹ alin.4) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei**, înaintată în conformitate cu art.135 alin.1) lit.a), g) din Constituție de către reprezentanții S.A. "Panfermag Energy" în cadrul cauzei civile în procedura contenciosului administrativ la cererea S.A. "Panfermag Energy" către Banca Națională a Moldovei, cu participarea terțului BC "Energbank" S.A. privind anularea actului administrativ, pentru examinare.

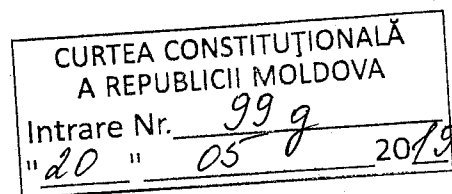
Anexă:

1. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate, pe 24 file;
2. Copia cererii de chemare în judecată și a actelor anexate, pe 53 file;
3. Copia încheierii nr. 3-1165/2019 din 15.05.2019, pe 2 file;
10. Copia procesului-verbal al ședințelor de judecată, pe 1 filă.

Cu respect,

Judecător

Corneliu Guzun



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,
Chișinău MD 2004,
Republica Moldova

SESIZARE

PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE

prezentată în conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) și lit.g)
din Constituția Republicii Moldova

Prezenta sesizare este un document juridic și poate afecta drepturile și obligațiile dumneavoastră.

I. AUTORII SESIZĂRII

1. Nume, prenume **Păduraru Ion, Guțu Zinaida**
2. Funcția **Avocați BAA „Păduraru Brașoveanu & Partenerii”**
4. Adresa **MD-2012, Chișinău, str. Armenească, 44/2, of. 9-10**
5. Tel./fax; E-mail:
- Păduraru Ion:** **373 69109961; avocatulpaduraru@gmail.com**
- Guțu Zinaida:** **373 79001075; gzinaida@gmail.com**

II. OBIECTUL SESIZĂRII

La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate a unor norme care restricționează aplicarea măsurilor de asigurare a acțiunii în litigii de contencios administrativ în privința actelor administrative emise de Banca Națională a Moldovei (BNM):

† (i) alin. (8) art. 214 Codul administrativ 116/19.07.2018 sintagma *”actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională”*;

(ii) alin. (4) art. 11¹ din Legea 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei;

(iii) alin. (2) art. 174 Cod de procedură civilă 225/30.05.2003, sintagma *”În aceste litigii nu pot fi dispuse măsurile de asigurare a acțiunii prevăzute la art. 175 alin. (1) lit. b) și c) și alin. (2) din prezentul cod.”*

III. CIRCUMSTANȚELE ȘI OBIECTUL LITIGIULUI EXAMINAT ÎN INSTANȚA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

1. Litigiul examinat de către instanța de contencios administrativ a fost inițiat la cererea **investitorului străin ”Panfermag Energy” S.A.**, acționar al B.C. ”ENERGBANK” S.A. pentru contestarea Hotărârii Comitetului executiv al Băncii Naționale a Moldovei (BNM) nr.13 din 11 ianuarie 2019 prin care a fost constatată activitatea concertată a unui grup de acționari ai B.C. ”ENERGBANK” S.A. - ”Enteh” S.A. (8,09 % din capitalul social), ”Evident Electro” S.A. (7,33 % din capitalul social), ÎCS ”Dima-Holdong” SRL (8,62 % din capitalul social), 95% din capitalul social), ”Electroreparație Grup” SRL (3,10 % din capitalul social), ”Hostex Establishment” (9,62 % din capitalul social), ”Panfermag Energy” S.A. (4,75 % din capitalul social), ”WGD INT” S.R.O. (3,95% din capitalul social), ÎCS ”Dunav” S.A. (6,07 % din capitalul social), Melnic Vladimir (0,03 % din capitalul social), Macovevețkaia Elena (0,85 % din capitalul social), Semionova Elena (0,14 % din capitalul social), Prodan Oleg (0,22 % din capitalul social).
2. Potrivit textului actului administrativ contestat, BNM își întemeiază constatările pe cumulul unor circumstanțe și prezumții care au determinat concluzia BNM că acționarii nominalizați în hotărârea BNM nr 13 din 11 ianuarie 2019 ar deține o deținere calificată de 52,77% în capitalul social al BC ”ENERGBANK” S.A. fără a avea aprobarea (permisiunea) scrisă a BNM pentru dobândirea deținerii calificate. BNM a invocat conformitatea cu prevederile art.45 alin. (1), (2), (4), (5) din Legea nr.202/06.10.2017 privind activitatea băncilor și art. 11 alin. (1), (3), art. 27

alin. (1) lit. h) din Legea nr. 548/21.07.1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei. Dispozitivul hotărârii BNM nr 13 din 11 ianuarie 2019 constată în p. 1:

"1. Se constată că acționarii B.C. „ENERGBANK” S.A. - Entex S.A., „Evident-Electro” S.A., Î.C.S. „Dima-Holding” S.R.L., „Electroreparație” Grup” S.R.L., „Hostex Establishment”, „Panfermag Energy” S.A., „WGD INT” S.R.O., Î.C.S. „Dunav” S.A., Melnic Vladimir, Macovețkaia Elena, Semionova Elena, Prodan Oleg” – acționează concertat în raport cu această bancă și dețin în capitalul social al acesteia deținere calificată (52,77%) fără a dispune de aprobarea (permisiunea) prealabilă scrisă a Băncii Naționale a Moldovei conform cerințelor Legii nr. 202/2017 privind activitatea băncilor”.

3. Prin p.2 din dispozitivul hotărârii contestate BNM a informat acționarii vizați, inclusiv *„Panfermag Energy” S.A.*, despre incidența prevederilor legale vizând suspendarea de drept a exercițiului dreptului de vot, al dreptului de convocare și desfășurare a adunării generale a acționarilor, al dreptului de a introduce chestiuni la ordinea de zi, al dreptului de a propune candidați pentru membrii organului de conducere, al dreptului de a primi dividende din data constatării acțiunii concertate a persoanelor, adică din data adoptării respectivei hotărâri.
4. Prin p.3 din dispozitivul hotărârii contestate BNM a obligat acționarii vizați, inclusiv *„Panfermag Energy” S.A.*, să înstrăineze acțiunile deținute în capitalul social al B.C. ENERGBANK” S.A. în termen de 3 luni. Actul contestat specifică - la expirarea termenului de 3 luni devin incidente prevederile art. 52¹ din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor, normă care prevede procedura de anulare, emitere, vânzare, răscumpărare și convertire a cotelor de participare deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului.
5. *„Panfermag Energy” S.A.* a contestat Hotărârea Comitetului executiv al BNM nr.13 din 11 ianuarie 2019 prin cerere prealabilă care a fost respinsă prin hotărârea Comitetului executiv al BNM nr. 69 din 13 martie 2019, după care a fost depusă cererea de chemare în judecată în contencios administrativ prin care reclamanta *„Panfermag Energy” S.A.* a solicitat:
 - *Aplicarea directă a art.46 din Constituția RM, Art.6, Art. 13 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, Art. 1 Protocol 1 la Convenție și a jurisprudenței CEDO.*
 - *Anularea Hotărârea Comitetului executiv al Băncii Naționale a Moldovei nr. 13 din 11 ianuarie 2019 în partea ce se referă la „Panfermag Energy” S.A., cu revocarea tuturor măsurilor sancționatoare aplicate reclamantei.*
6. În viziunea reclamantului, Hotărârea BNM nr. 13 din 11 ianuarie 2019 are drept scop și efect exproprierea investitorului străin *„Panfermag Energy” S.A.* de acțiunile emise de B.C. „ENERGBANK” S.A., dobândite și deținute în mod legal. Contrar voinței sale reclamanta *„Panfermag Energy” S.A.* este forțată să cedeze proprietatea sa - să înstrăineze acțiunile în nume propriu altor persoane de drept privat, agreate de BNM, în caz contrar acțiunile vor dispărea din patrimoniul reclamantei prin anularea acțiunilor de către organul executiv al entității de drept privat B.C. „ENERGBANK” S.A. Acțiunile urmează a fi anulate, în lipsa unei cauze de utilitate publică, fără o dreaptă și prealabilă despăgubire.
7. Întru evitarea consecințelor grave și ireparabile pentru dreptul de proprietate al reclamantei *„Panfermag Energy” S.A.* asupra pachetului de 4,75 % deținut legal în capitalul social al BC „ENERGBANK” S.A., la depunerea acțiunii în contencios administrativ reclamanta a solicitat aplicarea măsurilor de asigurare a acțiunii:

1. Suspendarea executării Hotărârii Comitetului Executiv al BNM nr.13 din 11 ianuarie 2019 în partea ce se referă la "Panfermag Energy" S.A.

2. A interzice organului executiv al BC "ENERGBANK" IDNO 1003600008150 anularea acțiunilor din pachetul de 4,75 % deținut de "Panfermag Energy" S.A. în capitalul social al BC "ENERGBANK", până la data când va deveni definitivă și executorie hotărârea judecătorească pronunțată în prezenta cauză civilă.

8. Cererea de aplicare a măsurilor de asigurare a acțiunii urmează a fi soluționată inclusiv prin aplicarea normelor care fac obiectul prezentei sesizări:

(i) alin. (8) art. 214 Codul administrativ 116/19.07.2018 sintagma "actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională";

(ii) alin. (4) art. 11¹ din Legea 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei;

(iii) alin. (2) art. 174 Cod de procedură civilă 225/30.05.2003, sintagma "În aceste litigii nu pot fi dispuse măsurile de asigurare a acțiunii prevăzute la art. 175 alin. (1) lit. b) și c) și alin. (2) din prezentul cod."

IV. LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

9. Prevederile relevante ale Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale sunt următoarele:

Articolul 6

Dreptul la un proces echitabil

„1. Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, public și în termen rezonabil, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații penale îndreptate împotriva sa. [...]"

Articolul 13

Dreptul la un recurs efectiv

„Orice persoană, ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de prezenta convenție au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale, chiar și atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale."

Articolul 1 din Protocolul adițional

Protecția proprietății

„Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului Statelor de a adopta legile pe care le consider necesare reglementării folosirii bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor."

10. Prevederile relevante ale Declarației Universale a Drepturilor Omului (ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.217-XII din 28 iulie 1990) sunt următoarele:

Articolul 10

„Orice persoană are dreptul, în deplină egalitate, să fie ascultată în mod echitabil și public de un tribunal independent și imparțial, care va hotărî fie asupra drepturilor și obligațiilor sale, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptată împotriva ei."

11. Prevederile relevante ale Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28 iulie 1990) sunt următoarele:

Articolul 14

„1. Toți oamenii sunt egali în fața tribunalelor și curților de justiție. Orice persoană are dreptul ca litigiul în care se află să fie examinat în mod echitabil și public de către un tribunal competent, independent și imparțial, stabilit prin lege, care să decidă fie asupra temeiniciei oricărei învinuiri penale îndreptate împotriva ei, fie asupra contestațiilor privind drepturile și obligațiile sale cu caracter civil. Ședința de judecată poate fi declarată secretă în totalitate sau pentru o parte a desfășurării ei, fie în interesul bunelor moravuri, al ordinii publice sau al securității naționale într-o societate democratică, fie dacă interesele vieții particulare ale părților în cauză o cer, fie în măsura în care tribunalul ar socoti acest lucru ca absolut necesar, când datorită circumstanțelor speciale ale cauzei, publicitatea ar dăuna intereselor justiției; cu toate acestea, pronunțarea oricărei hotărâri în materie penală sau civilă va fi publică, afară de cazurile când interesul minorilor cere să se procedeze altfel sau când procesul se referă la diferende matrimoniale ori la tutela copiilor.”

12. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 1

Statul Republica Moldova

„... (3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.”

Articolul 4

Drepturile și libertățile omului

„(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.”

Articolul 6

Separația și colaborarea puterilor

„În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.”

Articolul 9

Principiile fundamentale privind proprietatea

„(1) Proprietatea este publică și privată. Ea se constituie din bunuri materiale și intelectuale.

(2) Proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.”

Articolul 16

Egalitatea

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

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) Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

Articolul 26

Dreptul la apărare

„(1) Dreptul la apărare este garantat.

(2) Fiecare om are dreptul să reacționeze independent, prin mijloace legitime, la încălcarea drepturilor și libertăților sale.

[...]”

Articolul 46

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

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

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

Articolul 53

Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică

„(1) Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

[...]”

Articolul 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

Articolul 114

Înfăptuirea justiției

„Justiția se înfăptuiește în numele legii numai de instanțele judecătorești.”

Articolul 115

Instanțele judecătorești

„[...]”

(4) Organizarea instanțelor judecătorești, competența acestora și procedura de judecată sînt stabilite prin lege organică.”

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;
- ...
- h) inviolabilitatea investițiilor persoanelor fizice și juridice, inclusiv străine.”

Articolul 127

Proprietatea

„(1) Statul ocrotește proprietatea.

(2) Statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.”

13. Prevederile relevante ale Codului civil, adoptat la 6 iunie 2002 (M.O., 2002, nr.82–86, art.661), sunt următoarele:

Articolul 536. Temeiurile pierderii dreptului de proprietate

”(1) Dreptul de proprietate se pierde, în condițiile legii, în urma consumării, pieirii fortuite sau distrugerii bunului, înstrăinării lui în temeiul unui act juridic, renunțării la dreptul de proprietate, precum și în alte cazuri prevăzute de lege.

(2) Nimeni nu poate fi forțat să cedeze proprietatea sa, cu excepția cazurilor când, conform legii, se efectuează:

- a) urmărirea bunurilor în legătură cu obligațiile proprietarului;
- b) înstrăinarea bunurilor pe care, conform legii, persoana nu le poate avea în proprietate;
- c) răscumpărarea animalelor domestice în cazul încălcării regulilor de comportare cu acestea;
- d) privatizarea proprietății de stat;
- e) exproprierea pentru cauză de utilitate publică;
- f) rechiziția;
- g) confiscarea;
- h) alte acțiuni prevăzute de lege.”

14. Prevederile relevante ale Legii nr. 202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor sunt următoarele:

Articolul 45. Obligația privind obținerea unei aprobări prealabile și restricții

”(1) Orice persoană este obligată, pînă la achiziționarea/dobîndirea acțiunilor unei bănci, să obțină de la Banca Națională a Moldovei aprobarea prealabilă, în condițiile prevăzute la art. 47–49, 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 încît proporția drepturilor sale de vot sau a deținerii să atingă ori să depășească nivelul de 5%, 10%, 20%, 33% sau 50% ori astfel încît banca să devină o filială a sa;

b) o persoană, în calitate de dobînditor, intenționează să dobîndească, individual sau concertat, prin orice modalitate, o deținere într-o bancă asupra căreia au devenit incidente prevederile alin. (2) din prezentul articol sau ale alin. (2) din art. 52;

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

(2) 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/dobîndirii realizate cu încălcarea prevederilor alin. (1). Acțiunea concertată și data achiziției/dobîndirii realizate cu încălcarea prevederilor alin. (1) sînt constatate de

Banca Națională a Moldovei. Banca Națională a Moldovei informează achizitorul potențial/dobânditorul și banca, în termen de 5 zile de la data la care a aflat despre achiziția/dobândirea realizată cu încălcarea prevederilor alin. (1), despre incidența prevederilor vizând suspendarea exercițiului drepturilor prevăzute la prezentul alineat.

[...]"

(4) Persoanele care au încălcat prevederile alin. (1) vor înstrăina, în termen de 3 luni de la data achiziției/dobândirii, acțiunile aferente deținerii astfel achiziționate/dobândite. Dacă după expirarea termenului acțiunile nu au fost înstrăinate, devin incidente prevederile art. 52¹.

(5) În aplicarea prevederilor alin. (1), se prezumă, pînă la proba contrară, că mai multe persoane acționează concertat în calitate de achizitori potențiali conform constatărilor Băncii Naționale a Moldovei.

(6) Persoanele împuternicite conform legii să înregistreze transferul dreptului de proprietate asupra acțiunilor băncii vor face înregistrările respective numai cu condiția prezentării aprobării prealabile a Băncii Naționale a Moldovei, în cazurile prevăzute de prezenta lege. Procedura de înregistrare a transferului dreptului de proprietate asupra acțiunilor băncii se stabilește prin actele normative ale Băncii Naționale a Moldovei, în prealabil coordonate cu Comisia Națională a Pieței Financiare.

[...]"

Articolul 47. Procesul de solicitare a aprobării prealabile

„(1) Achizitorul potențial/dobânditorul va solicita aprobarea prealabilă a Băncii Naționale a Moldovei pentru dobândirea sau majorarea deținerii, după caz, deținerii calificate într-o bancă în una dintre situațiile prevăzute la art. 45 alin. (1), cu indicarea mărimii deținerii, care constituie obiectul dobândirii, și furnizarea documentelor și a informațiilor relevante prevăzute la art. 48 alin. (5).

(2) Pentru solicitarea aprobării prealabile prevăzute la art. 45 alin. (1), achizitorul potențial/dobânditorul prezintă documentele și informațiile relevante, conform actelor normative ale Băncii Naționale a Moldovei, care se examinează în termenele prevăzute la alin. (4)–(10).

[...]"

(4) Banca Națională a Moldovei realizează evaluarea prevăzută la art. 48 alin. (1) în termen de cel mult 60 de zile lucrătoare de la data confirmării scrise a primirii solicitării și a tuturor documentelor care trebuie transmise acesteia, conform actelor normative ale Băncii Naționale a Moldovei la care se face referire la art. 48 alin. (5). [...]"

(5) În perioada termenului de evaluare prevăzut la alin. (4), dar nu mai târziu de cea de a 50-a zi lucrătoare a termenului respectiv, Banca Națională a Moldovei poate, dacă este necesar, să solicite informații suplimentare necesare pentru finalizarea evaluării. O astfel de solicitare se face în scris, precizîndu-se informațiile suplimentare necesare.

(6) Achizitorul potențial/dobânditorul va transmite informațiile suplimentare solicitate de Banca Națională a Moldovei în termen de cel mult 20 de zile lucrătoare de la data comunicării de către Banca Națională a Moldovei a solicitării. [...]"

(7) Dacă Banca Națională a Moldovei emite hotărîrea cu privire la refuzul sau acceptarea eliberării aprobării prealabile, va comunica în scris achizitorului potențial/dobânditorului hotărîrea sa în termen de 2 zile lucrătoare de la data adoptării acesteia, fără a depăși termenul prevăzut pentru realizarea evaluării, iar în cazul refuzului, va indica motivele acestuia.

[...]"

Articolul 48. Evaluarea achizitorului potențial/dobânditorului

„(1) La examinarea solicitării și a informațiilor prevăzute la art. 47 alin. (1) și (2), în vederea asigurării administrării prudente și sănatoase a băncii vizate de achiziție și luînd în considerare posibila influență a achizitorului potențial asupra băncii respective, Banca Națională a

Moldovei evaluează adecvarea achizitorului potențial, precum și soliditatea financiară în raport cu achiziția propusă prin examinarea cumulativă a următoarelor criterii: [...]”

a) reputația achizitorului potențial;

b) reputația, cunoștințele, aptitudinile și experiența oricărui membru al organului de conducere care va conduce activitatea băncii ca rezultat al achiziției propuse;

c) soliditatea financiară a achizitorului potențial, în special în raport cu tipul de activitate desfășurată de bancă în prezent și cu cea preconizată a fi desfășurată de bancă, vizată de achiziția propusă;

[...]”

e) existența unor motive rezonabile de a suspecta că, în ceea ce privește achiziția propusă, este sau a fost săvârșită o infracțiune ori o tentativă a infracțiunii de spălare a banilor sau de finanțare a actelor de terorism, în sensul prevederilor legislației în domeniu, sau că, prin achiziția propusă, un asemenea risc ar putea crește.

(2) La examinarea solicitării și a informațiilor prevăzute pentru dobânditorul unei dețineri inferioare celei calificate în situațiile prevăzute la art. 45 alin. (1) lit. b)–d) în vederea asigurării unei transparențe în cadrul acestor tranzacții, Banca Națională a Moldovei evaluează adecvarea dobânditorului prin examinarea cumulativă a criteriilor prevăzute la alin. (1) lit. a) și e), cu aplicarea corespunzătoare a prevederilor alin. (3)–(7) din prezentul articol.

(3) Banca Națională a Moldovei va elibera aprobarea prealabilă doar dacă:

a) este pe deplin convinsă că calitatea achizitorului potențial, inclusiv soliditatea financiară a acestuia în raport cu achiziția propusă, este potrivită și adecvată prin examinarea cumulativă a criteriilor prevăzute la alin. (1);

b) nu suspectează că beneficiarul efectiv al achiziției propuse este o altă persoană decât cea declarată acesteia în cadrul solicitării;

c) nu există o stratificare excesivă a acționariatului (de la achizitorul potențial până la beneficiarul efectiv sînt mai mult de 3 niveluri);

d) informațiile și documentele furnizate de achizitorul potențial sînt complete și/sau nu conțin date eronate.

[...]”

Articolul 51. Informări subsecvente

[...]”

(5) Banca Națională a Moldovei trebuie să fie informată despre orice acord, indiferent de forma în care a fost încheiat, care are drept obiect sau efect: exercitarea concertată a dreptului de vot în cadrul adunărilor generale ale acționarilor băncii sau în cadrul adunărilor generale ale persoanelor care exercită controlul asupra băncii; activitatea concertată în cadrul administrării băncii sau a persoanelor care exercită controlul asupra acesteia; ori exercitarea dreptului de a desemna majoritatea membrilor organului de conducere al băncii sau al persoanelor care exercită controlul asupra acesteia. Această obligație revine participanților la acord și organului de conducere al băncii sau al persoanelor la care acest acord se referă, urmînd a fi executată în termen de 5 zile lucrătoare de la semnarea acordului sau, dacă acordul nu este încheiat în formă scrisă, din data la care devin cunoscute circumstanțele care relevă existența acestuia.

(6) Banca Națională a Moldovei asigură urmărirea respectării în mod permanent a cerințelor prevăzute la art. 48 și poate solicita, în acest sens, de la bancă și/sau de la orice deținător, direct și/sau indirect, inclusiv beneficiarul efectiv de deținere într-o bancă, orice informații pe care le consideră necesare, de asemenea poate aplica băncii, conducătorilor acesteia și deținătorului, direct și indirect, inclusiv beneficiarului efectiv, al unei dețineri în capitalul social al unei bănci sancțiuni și/sau măsuri sancționatoare corespunzătoare potrivit prezentei legi.

[...]”

Articolul 52. Nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului

„(1) În cazul în care deținătorul, direct sau indirect, al unei dețineri calificate, inclusiv beneficiarul efectiv, nu mai îndeplinește cerințele prevăzute de prezenta lege și actele normative ale Băncii Naționale a Moldovei emise în aplicarea acesteia privind calitatea acționariatului unei bănci sau exercită asupra acesteia o influență de natură să pericliteze administrarea prudentă și sănătoasă a băncii, precum și în cazul în care deținătorul, direct sau indirect, inclusiv beneficiarul efectiv al acestuia, nu a furnizat Băncii Naționale a Moldovei informații care relevă cu certitudine identitatea beneficiarului efectiv sau în cazul în care Banca Națională a Moldovei constată acțiunea concertată a acționarilor cu dețineri calificate fără aprobarea prealabilă a acesteia, Banca Națională a Moldovei poate dispune următoarele măsuri și sancțiuni, inclusiv în mod cumulativ:

a) dispune suspendarea exercitării drepturilor de vot aferente acțiunilor deținute, a dreptului de convocare și desfășurare a adunării generale a acționarilor, a dreptului de a introduce chestiuni în ordinea de zi, a dreptului de a propune candidați pentru membrii organului de conducere, a dreptului de a primi dividende sau doar a unora dintre aceste drepturi;

b) dispune înstrăinarea de către persoana al cărei drept de vot a fost suspendat a acțiunilor deținute, în condițiile alin. (2) și (3) din prezentul articol;

c) retrage aprobarea prealabilă acordată în temeiul art. 45;

d) aplică alte măsuri și/sau sancțiuni conform prevederilor art. 139 și 141 din prezenta lege și/sau ale art. 42, 46, 58–59 din Legea nr. 232/2016 privind redresarea și rezoluția băncilor.

(2) În termen de 3 luni de la data retragerii aprobării prealabile, deținătorii de dețineri calificate vizate trebuie să înstrăineze acțiunile. În cazul în care, în cadrul termenului menționat, Băncii Naționale a Moldovei îi este înaintată o solicitare conform art. 47 de către un nou achizitor potențial/dobânditor cu referire la deținerea pentru care a fost suspendat dreptul de vot conform alin. (1), pe perioada de evaluare prevăzută la art. 48, termenul de 3 luni de înstrăinare a acțiunilor se suspendă pe perioada examinării solicitării.

(3) Dacă, după expirarea termenului prevăzut la alin. (2) sau (6), acțiunile nu au fost înstrăinate, devin incidente prevederile art. 52¹. Nulitatea sau altă cauză de nevalabilitate a deciziei organului executiv al băncii privind anularea acțiunilor care nu au fost înstrăinate în termenul prevăzut la alin. (2) și privind emiterea de noi acțiuni în același număr și de aceeași clasă sau a deciziei Comisiei Naționale a Pieței Financiare de înregistrare a emiterii de noi acțiuni prevăzute la art. 52¹ nu atrage invaliditatea și nu afectează în alt mod emiterea de acțiuni astfel efectuată. Dreptul persoanelor vătămate de a cere emitentului deciziei repararea prejudiciului rămâne neafectat.

(4) Persoanele față de care s-au dispus măsurile prevăzute la art. 45 alin. (2) și la alin. (1) din prezentul articol nu mai pot deține, direct sau indirect, noi acțiuni ale băncilor respective, precum și în alte bănci.

[...]

6) Banca Națională a Moldovei poate dispune prelungirea termenului de 3 luni prevăzut la art. 45 alin. (4), art. 46 alin. (4) și la alin. (2) din prezentul articol cu perioade a câte cel mult 3 luni, de cel mult 3 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.

[...]

Articolul 52¹. Procedura de anulare, emitere, vânzare, răscumpărare și convertire a cotelor de participare deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului

”(1) Procedura de anulare, emitere, vânzare, răscumpărare, convertire a cotelor de

participare deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului, stabilită prin prezentul articol, se aplică prin derogare de la prevederile Legii nr. 1134/1997 privind societățile pe acțiuni.

(2) În cazul în care acțiunile nu au fost înstrăinate în termen de 3 luni sau în termenul de prelungire prevăzut la art. 52 alin. (6), organul executiv al băncii, în termen de cel mult 15 zile de la data expirării termenului acordat deținătorilor de acțiuni pentru vânzarea acestora, emite și depune la Comisia Națională a Pieței Financiare decizia privind anularea acestor acțiuni și emiterea de noi acțiuni în același număr și de aceeași clasă.

(3) Decizia organului executiv al băncii conține inclusiv informații privind valoarea nominală (fixată) a acțiunilor nou-emise, termenul de expunere spre vânzare și condițiile în care va fi stabilit prețul inițial de expunere spre vânzare, ținând cont de prevederile alin. (12).

(4) Comisia Națională a Pieței Financiare emite decizia privind înscrierea aferentă radierii acțiunilor anulate și decizia privind înregistrarea acțiunilor nou-emise în termen de cel mult 15 zile de la data depunerii la Comisia Națională a Pieței Financiare a deciziei prevăzute la alin. (2), însoțită de documentele corespunzătoare. Înregistrarea emisiunii de acțiuni se face în conformitate cu actele normative ale Comisiei Naționale a Pieței Financiare.

(5) În termen de cel mult 3 zile de la data înregistrării acțiunilor nou-emise conform alin. (4), depozitarul central/societățile de registru/societățile de investiții asigură efectuarea înscrierilor privind anularea acțiunilor din conturile deținătorilor de valori mobiliare corespunzătoare și a înscrierii privind acțiunile nou-emise în contul băncii.

[...]

(17) Mijloacele bănești obținute în urma vânzării acțiunilor nou-emise se transferă într-un cont bancar deschis provizoriu de către bancă în acest scop. Banca consemnează mijloacele bănești obținute în urma vânzării acțiunilor nou-emise în conturile foștilor deținători, aplicând principiul proporționalității, după reținerea sumelor aferente amenzilor aplicate foștilor deținători, dacă acestea nu au fost plătite, și a cheltuielilor aferente emiterii și anulării, evaluării, vânzării acțiunilor, inclusiv a taxelor, a plăților, a comisioanelor. Dispozițiile prezentului alineat se aplică fără a prejudicia prevederile legislației cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.

[...]”

15. Prevederile relevante ale Legii nr. 548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei (M. O., 2000, nr. 56-57, art. 624) sunt următoarele:

Articolul 11. Actele Băncii Naționale

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

[...]

”(4) Actele Băncii Naționale sînt 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.

[...]

(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.

[...]

(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 sînt întrunite cumulativ următoarele condiții:

a) motivele invocate de reclamant în susținerea acțiunii sînt 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. Pînă 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.

[...]”

16. Prevederile relevante ale Codului administrativ nr. 116 din 19.07.2018 sunt următoarele:

Articolul 3. Scopul legislației administrative

”Legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de îndeplinire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținîndu-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Articolul 18. Interesul public

”Interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților

persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții. ”

Articolul 30. Securitatea raporturilor juridice

”(1) Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

(2) Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public.”

Articolul 36. Supremația dreptului

”(1) Instanța de judecată competentă să soluționeze acțiunile în contencios administrativ este obligată să respecte principiul supremației dreptului, în conformitate cu care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui sînt considerate valori supreme și sînt garantate de stat.

(2) Instanțele de judecată competente aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului.”

Articolul 93. Sarcina probațiunii

”(1) Fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția.

(2) Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale.

(3) Reglementări suplimentare sau derogatorii sînt admisibile doar în baza prevederilor legale.”

Articolul 172. Suspendarea executării actului administrativ individual de către autoritatea publică

”(1) Dacă un act administrativ individual defavorabil este contestat cu cerere prealabilă, autoritatea publică, din oficiu sau la cererea persoanei afectate, poate suspenda executarea lui pînă la finalizarea procedurii prealabile.

(2) Motivele suspendării sînt:

a) existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil;

b) existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

[...]”

Articolul 195. Aplicarea suplimentară a prevederilor

”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.”

Articolul 214. Suspendarea executării actului administrativ individual contestat

”(1) Suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de judecată care examinează acțiunea de contencios administrativ. [...]

Reclamantul poate solicita instanței de judecată competente suspendarea executării actului administrativ individual pînă la înaintarea acțiunii în contencios administrativ dacă autoritatea publică investită cu soluționarea cererii prealabile a refuzat suspendarea sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul stabilit la art. 172 alin. (3).

(2) Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art. 172 alin. (2).

[...]”

(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.”

17. Prevederile relevante ale Codului de procedură civilă nr. 225 din 30.05.2003 sunt următoarele:

Articolul 174. Temeiurile asigurării acțiunii

” [...]

(2) La dispunerea măsurilor de asigurare a acțiunii în litigiile care pot viza competențele Băncii Naționale a Moldovei sau pe cele ale Comisiei Naționale a Pieței Financiare, instanța de judecată aplică *mutatis mutandis* prevederile art. 11¹ alin. (2)–(5) și (7) din Legea nr. 548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei sau prevederile art. 23 alin. (2)–(8) și (11) din Legea nr. 192-XIV din 12 noiembrie 1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare, după caz. În aceste litigii nu pot fi dispuse măsurile de asigurare a acțiunii prevăzute la art. 175 alin. (1) lit. b) și c) și alin. (2) din prezentul cod.

Articolul 175. Măsurile de asigurare a acțiunii

(1) În vederea asigurării acțiunii, judecătorul sau instanța este în drept:

[...]”

b) să interzică pârîtului săvîrșirea unor anumite acte;

c) să interzică altor persoane săvîrșirea unor anumite acte în privința obiectului în litigiu, inclusiv transmiterea de bunuri către pârît sau îndeplinirea unor alte obligații față de el;

[...]”

V. ARGUMENTE ÎN SPRIJINUL PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI

18. Sesizarea abordează un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională, și anume realizarea și protecția dreptului de proprietate al reclamantilor în cauzele de contencios administrativ care vizează competențele Băncii Naționale a Moldovei, la etapa examinării cererilor de aplicare a măsurilor de asigurare reglementate prin alin. (8) art. 214 Codul administrativ 116/19.07.2018, art. 11¹ din Legea 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și alin. (2) art. 174 Cod de procedură civilă 225/30.05.2003. Autorii sesizării invocă neconstituționalitatea unor norme și sintagme care sunt determinante pentru soluționarea justă a litigiului aflat pe rolul instanței de judecată competente.

a) alin. (8) art. 214 Cod administrativ nr. 116 din 19.07.2018

19. Alin. (8) art. 214 Codul administrativ 116/19.07.2018 prevede: *”(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.”*

20. Alin. (8) art. 214 Codul administrativ 116/19.07.2018 reproduce întocmai textul alin. (4) art. 11 din Legea 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, versiunea normei în vigoare din

05.04.2013, în baza modificărilor prin Legea nr. 31 din 07.03.13: ”(4) *Pînă la soluționarea definitivă a cauzei de către instanța de judecată nu pot fi suspendate executarea actelor Băncii Naționale ce țin de domeniul politicii monetare și valutare, inclusiv măsurile de salvagardare, a actelor Băncii Naționale cu privire la administrarea specială asupra băncii, cu privire la retragerea licenței entităților supravegheate de Banca Națională, cu privire la inițierea procedurii de lichidare silită a băncii, a actelor 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.*”

21. Alin. (8) art. 214 Codul administrativ 116/19.07.2018 reproduce întocmai și textul alin. (3) art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr.793 din 10 februarie 2000, în redacția Legii nr. 31 din 07.03.13: ”(3) *Prin derogare de la prevederile alin. (1) și (2), pînă la soluționarea definitivă a cauzei nu pot fi suspendate executarea actelor Băncii Naționale a Moldovei ce țin de domeniul politicii monetare și valutare, inclusiv măsurile de salvagardare, a actelor Băncii Naționale cu privire la administrarea specială asupra băncii, cu privire la retragerea licenței entităților supravegheate de Banca Națională, cu privire la inițierea procedurii de lichidare silită a băncii, a actelor 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.*”

22. Constatăm cu certitudine că:

(i) Alin. (8) art. 214 Codul administrativ 116/19.07.2018 reproduce întocmai textul alin. (4) art. 11 din Legea 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, versiunea normei în vigoare din 05.04.2013, în baza modificărilor prin Legea nr. 31 din 07.03.13, inclusiv sintagma privind *actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională;*

(ii) Alin. (8) art. 214 Codul administrativ 116/19.07.2018 reproduce întocmai textul alin. (3) art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr.793 din 10 februarie 2000, în redacția Legii nr. 31 din 07.03.13 inclusiv sintagma privind *actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională.*

23. Alin. (4) art. 11 din Legea 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și alin. (3) art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr.793 din 10 februarie 2000, versiunea normelor în vigoare din 05.04.2013, în baza modificărilor prin Legea nr.31 din 07.03.13, care conțin sintagma privind **actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională, au fost declarate neconstituționale** prin Hotărârea Curții Constituționale nr.31 din 01.10.2013 pentru controlul constituționalității prevederilor articolului 11 alin. (4) din Legea nr.548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și articolelor 21 alin. (3) și 23 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000 (Sesizarea nr. 26a/2013):

”Se declară neconstituționale prevederile articolului 11 alineatul (4) al Legii nr.548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și articolului 21 alineatul (3) al Legii contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000, cu excepția prevederilor referitoare la retragerea licenței băncii și la actele impuse de Banca Națională a Moldovei în procesul de lichidare a băncii.”

24. Neconstituționalitatea alin. (4) art. 11 din Legea 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și alin. (3) art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr.793 din 10 februarie 2000, versiunea normelor în vigoare din 05.04.2013, în baza modificărilor prin Legea nr.31 din 07.03.13, implică **neconstituționalitatea normelor identice ale alin. (8) art. 214 Codul administrativ 116/19.07.2018 care conțin aceeași sintagmă privind actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională.**

25. Argumentarea din Hotărârea Curții Constituționale nr.31 din 01.10.2013 asupra caracterului neconstituțional al alin. (4) art. 11 din Legea 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și alin. (3) art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr.793 din 10 februarie 2000, sunt valabile pentru a constata neconstituționalitatea normelor identice reproduse în alin. (8) art. 214 Codul administrativ nr. din 19.07.2018 care conțin sintagma "*actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională*", cităm:

"3.1. Principii generale

41. Curtea reține că articolul 6 din Constituție stabilește că în Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

42. Curtea menționează că autoritățile care reprezintă aceste trei puteri sunt învestite cu anumite prerogative, potrivit prevederilor Constituției, nici una dintre ele neavând posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celeilalte sau de a le transmite exercitarea acestora.

43. Prin Hotărârea nr. 3 din 9 februarie 2012 Curtea a menționat:

„32. Conținutul și sensul teoriei separării puterilor prezumă un echilibru al puterilor și o independență relativă a acestora, un sistem de frâne, de balanțe și contrabalante, care ar influența reciproc autoritățile, nepermițându-le depășirea limitelor stabilite de Constituție în exercitarea atribuțiilor. În acest sens, puterea judecătorească, în sistemul organelor de stat, ocupă un loc distinct și deține o parte de putere, care nu poate fi nici limitată, nici înlocuită.”

44. Astfel, Curtea menționează că divizarea funcțiilor în stat, sau, altfel spus, a puterii în legislativă, executivă și judecătorească, implică o colaborare și un control reciproc și, implicit, instituie principiul independenței acestora.

45. Totodată, îmbinarea mutuală a acestor trei puteri presupune că fiecare autoritate are un domeniu special și separat, decupat în putere publică, înzestrată cu arme defensive în raport cu celelalte puteri.

46. În Hotărârea nr. 18 din 11 decembrie 2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 Curtea a precizat:

„43. [...] funcționarea oricărei societăți democratice presupune în permanență ca premise esențială în realizarea statului de drept **necesitatea creării unui sistem instituționalizat de control capabil să „cenzureze” activitatea autorităților publice la orice nivel, astfel încât puterea deținută să nu devină o prerogativă la discreția celor ce o exercită.**”

47. În context, Curtea reține că în calitatea sa de instituție juridică, contenciosul administrativ are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere din partea autorităților publice, apărarea drepturilor persoanelor în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, precum și asigurarea ordinii de drept.

48. Articolul 72 alin. (3) lit.e) din Constituție conferă Parlamentului competența de a reglementa prin lege organică instituția contenciosului administrativ.

49. Totodată, Constituția Republicii Moldova prevede, printre drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, și dreptul persoanei vătămate într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, de a obține recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei (art.53 alin. (1)).

50. Prin esență, articolul menționat supra este temeiul constituțional al contestării actelor autorităților publice și al răspunderii acestora pentru vătămarile aduse prin încălcarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei.

51. În scopul realizării prevederilor constituționale, la 10 februarie 2000, forul legislativ a adoptat Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV.

52. Curtea observă că, potrivit art. 1 alin. (2) din lege, orice persoană care se consider vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

3.2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

[...]

...a) *interdicția suspendării actelor Băncii Naționale a Moldovei de către instanța de judecată*

54. Curtea menționează că în orice societate democratică protecția persoanei (fizice sau juridice) este una din atribuțiile de bază ale statului, iar **posibilitatea persoanei de a utiliza în instanța de judecată toate mijloacele procedurale necesare pentru apărarea sa constituie un remediu efectiv pentru asigurarea unui proces echitabil**, principiu care se desprinde din cuprinsul art. 20 alin.(1) din Constituție, conform căruia orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

55. În corelație cu cele expuse supra și în vederea asigurării unui proces echitabil, art. 21 din Legea contenciosului administrativ **acordă persoanei posibilitatea de a solicita instanței de contencios administrativ, concomitent cu înaintarea acțiunii, și suspendarea executării actului administrativ contestat.**

56. La fel, Curtea reține că art. 21 alin. (2) din lege prevede că în cazuri temeinic justificate și în scopul prevenirii unei pagube iminente *instanța poate dispune suspendarea actului administrativ și din oficiu.*

57. În același timp, Curtea observă că art.21 alin.(3), contrar normelor invocate, prevede: „[...] până la soluționarea definitivă a cauzei **nu pot fi suspendate executarea actelor Băncii Naționale a Moldovei** ce țin de domeniul politicii monetare și valutare, inclusive măsurile de salvagardare, a actelor Băncii Naționale cu privire la administrarea special asupra băncii, cu privire la retragerea licenței entităților supravegheate de Banca Națională, cu privire la inițierea procedurii de lichidare silită a băncii, a actelor 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”.

58. Curtea observă că norma respectivă este cuprinsă și în art. 11 alin. (4) din Legea cu privire la Banca Națională.

59. Curtea ține să precizeze că suspendarea actului administrativ **constituie o formă a asigurării acțiunii**, instituție procesuală, care prevede un șir de măsuri ce garantează posibilitatea realizării pretențiilor din acțiune în cazul satisfacerii acesteia, contribuie real la

executarea ulterioară a hotărârii judecătorești adoptate și este un mijloc eficient de protecție a drepturilor subiective ale participanților la proces.

60. Curtea reține că, potrivit normelor procesual-civile, asigurarea acțiunii este un act procesual pe care îl dispune instanța la solicitarea participanților la proces, iar garanția acordată reclamantului, inclusiv prin art. 21 alin.(1) și (2) din Legea contenciosului administrativ, are drept scop înlăturarea producerii efectelor actului administrativ atacat, care ar putea fi ireparabile.

61. Concomitent, analizând prevederile criticate, Curtea constată că în jurisprudența sa anterioară (Hotărârea nr. 24 din 15 noiembrie 2011 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 38 alin. (3), (6), (7) și 38¹² alin.(2) din Legea nr.550-XIII din 21 iulie 1995 a instituțiilor financiare, cu modificările și completările ulterioare) s-a pronunțat asupra unor probleme analogice doar **sub aspectul lichidării băncilor**. ...Astfel, similar normelor contestate, și dispoziția cuprinsă în articolul 38 alin. (7) lit.b) din Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995 prevede: „(7) Măsurile și sancțiunile aplicate de Banca Națională pot fi atacate în instanța de judecată competentă. În procesul de judecată intentat Băncii Naționale în legătură cu aplicarea prevederilor prezentei legi, se vor respecta următoarele condiții:

[...]b) **contestarea sau acțiunea în justiție nu va influența asupra procesului de lichidare și nu va suspenda executarea actelor impuse de Banca Națională;**”

62. Astfel, în contextul Hotărârii nr. 24 din 15 noiembrie 2011, Curtea reiterează că în anumite domenii sensibile sau care au o importantă majoră pentru societate, cum ar fi **stabilitatea sistemului bancar**, statul se bucură de o marjă mai largă de apreciere. Această marjă de apreciere presupune dreptul statului de a stabili reglementari distincte față de alte domenii similare de reglementare.

63. La fel, prin Hotărârea nr. 24 din 15 noiembrie 2011 Curtea a reținut:

„53. [...] Băncile influențează major activitatea beneficiarilor de servicii financiare, precum și sănătatea economiei naționale, fapt care a determinat plasarea băncilor pe o poziție distinctă, caracterizată printr-un statut legal special, aplicabil întregii lor existențe.

[...]58. Faptul că băncile operează cu resurse bănești care aparțin multor persoane, atât fizice, cât și juridice, face ca viabilitatea și credibilitatea acestora să fie factori de un interes public major și impune exigențe sporite privind reglementarea și supravegherea activităților bancare.

[...]”64. Totodată, Curtea menționează că, reieșind din obiectul excepției de neconstituționalitate și litigiul tranșat de instanța de judecată, **declararea constituționalității** normei cuprinse la articolul 38 alin. (7) lit.b) din Legea instituțiilor financiare prin Hotărârea nr. 24 din 15 noiembrie 2011 vizează doar actele Băncii Naționale **emise în procesul de lichidare a băncii**. În context, prin hotărârea precitată Curtea a menționat:

„94.[...] lichidarea unei bănci, care se află în una din situațiile prevăzute la art. 38 alin.(3) din Legea instituțiilor financiare, are ca scop de a despăgubi prompt și sigur creditorii săi, precum și de a evita eventualele repercusiuni ale incapacității sale de plată asupra întregului sistem bancar al țării.

95. În situația dată, legea stabilește expres că, dacă se constată că Banca Națională a dispus ilegal lichidarea băncii, acest proces a devenit deja ireversibil. În schimb, Banca Națională a fi pusă în situația să repare prejudiciul material integral, ceea ce înseamnă că în afară de sumele bănești propriu-zise este posibilă încasarea și a beneficiului ratat pentru toată perioada cât ar fi existat această bancă.

96. În această ordine de idei, Curtea reține că **prevederile alineatului (7) al articolului 38 din Legea instituțiilor financiare nu sînt disproportionale în raport cu scopurile legitime de protecție a drepturilor creditorilor și garantarea administrării corespunzătoare a băncii supuse lichidării.**”

65. În același timp, Curtea observă că art. 21 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ și art. 11 alin. (4) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei **au o aplicabilitate mult mai extinsă**, cuprinzând subsecvent actele impuse de Banca Națională în procesul de lichidare a băncilor și totalitatea actelor ce țin de politica monetară și valutară, de administrarea specială asupra băncii, de evaluarea și supravegherea calității acționarilor, precum și de retragerea licențelor instituțiilor financiare.

66. Curtea reține că dreptul de a solicita instanței de judecată suspendarea actului administrativ constituie o veritabilă garanție împotriva abuzului autorității administrative, ale cărei acte de autoritate beneficiază de caracterul executoriu.

67. Subsecvent, în corelație cu speța examinată, Curtea ține să invoce și *Recomandarea CE nr. (89)8 din 13 septembrie 1989 privind protecția provizorie acordată de instanță pe probleme administrative*, potrivit căreia:

“Atunci când o instanță este sesizată cu o contestație referitoare la un act administrativ, iar instanța nu a pronunțat încă o decizie, solicitantul poate cere aceleiași instanțe sau unei alte instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie împotriva actului administrativ. [...] În decizia privind acordarea protecției provizorii solicitantului, instanța trebuie să ia în considerare toți factorii relevanți. Măsuri de protecție provizorii pot fi acordate, în special, în cazul în care executarea actului administrativ este susceptibilă de a provoca daune severe, care ar putea fi remediate cu dificultate și dacă există un caz prima-facie împotriva valabilității actului.”

68. La fel, Curtea reține că potrivit respectivei Recomandări:

“Măsurile de protecție provizorie dispuse de către instanța competentă pot lua forma de suspendare a executării actului administrativ, în întregime sau parțial, prin care se dispune în totalitate sau parțial restabilirea situației care a existat la momentul adoptării actului administrativ sau la orice modificare ulterioară, și de impunere asupra administrației aoricărei obligații corespunzătoare, în conformitate cu competențele Curții.

Măsurile de protecție provizorie se acordă pentru perioada stabilită de instanță. Ele pot fi supuse anumitor condiții și pot fi revizuite.

Măsurile de protecție provizorie nu pot aduce în nici un fel atingere deciziei care urmează să fie luată de instanța sesizată cu privire la contestarea actului administrativ.”

69. De asemenea, în contextul problemei examinate, Curtea consideră judicios de a face o paralelă și cu art. 39 din Regulamentul Curții Europene, potrivit căruia:

„1. Camera, sau, dacă este cazul, Președintele ei poate, fie la cererea uneia din părți sau aoricărei persoane interesate, fie din oficiu, **să indice părților orice măsură provizorie pe care ei o consideră că trebuie să fie adoptată în interesul părților sau al bunei desfășurări a procedurii.**

2. Comitetul de Miniștri va fi informat despre această măsură.

3. Camera poate invita părțile să-i prezinte informații despre orice problemă privitoare la aplicarea măsurilor provizorii pe care ea le-a indicat.”

70. Concomitent, Curtea reține că, **în vederea evitării abuzurilor** din partea reclamantului, legislația procesuală civilă lasă judecătorului posibilitatea de a aprecia întinderea și caracterul real, ireversibil al prejudiciului, a cărui producere iminentă este invocată de reclamant.

71. În această ordine de idei, Curtea observă că, potrivit art. 177 alin. (1) din Codul de procedură civilă, în cererea de asigurare a acțiunii **se indică motivele și circumstanțele pentru care se solicită asigurarea acțiunii**. Astfel, legiuitorul a pus în sarcina persoanei care solicită asigurarea acțiunii prezentarea unor probe pertinente, care ar justifica necesitatea asigurării acesteia.

72. În acest context, Curtea menționează că măsurile provizorii, aplicate în fiecare caz separat examinat de instanța de judecată, **țin de substanța obiectului acțiunii**. Instanța urmează să dispună măsura provizorie, care menține starea de fapt pe durata examinării cauzei, **în circumstanțe în care în mod plauzibil se afirmă un risc al unei pagube ireparabile**.

73. Curtea menționează că judecătorii trebuie să dispună de împuterniciri și pârghii suficiente pentru a înfăptui actul de justiție, iar instituirea de către legiuitor a reglementărilor privind interzicerea aplicării anumitor măsuri asiguratorii poate interveni cu titlu de excepție doar în situații în care în mod cert se poate justifica că asemenea măsuri nu sunt de natură să influențeze executarea ulterioară a hotărârii.

74. Curtea reține că prin norma cuprinsă la art. 21 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ Parlamentul a aplicat un tratament diferențiat față de actele emise de Banca Națională în raport cu actele emise de restul autorităților publice, cu excepția actelor ce țin de retragerea licenței și lichidarea băncii, care nu mai pot constitui un proces reversibil în urma pierderii încrederii de către deponenți, scopul primordial fiind protecția drepturilor creditorilor și garantarea administrării corespunzătoare a băncii supuse lichidării. Mai mult, Curtea observă că retragerea licenței constituie inclusiv o măsură premergătoare inițierii procesului de lichidare, iar potrivit Legii instituțiilor financiare, la examinarea litigiului privind retragerea licenței instanța de judecată poate doar să recunoască faptul că acțiunile Băncii Naționale față de bancă sunt ilegale, retragerea licenței rămânând în vigoare. În respectiva situație Banca Națională urmează să repare prejudiciile materiale cauzate băncii.

75. De asemenea, Curtea menționează că, **spre deosebire de retragerea licenței și lichidarea unei bănci, nu toate actele emise de Banca Națională, potrivit prevederilor contestate, duc la un proces ireversibil**. Ba mai mult, în contextul celor expuse *supra*, **suspendarea executării acestora nu constituie o regulă aplicată de instanța de judecată, ci intervine ca o măsură de excepție**, în urma examinării individuale a fiecărei cauze deduse instanței spre soluționare.

76. Curtea reține că instanța urmează să acționeze cu diligență în cazul suspendării actului, luând în considerare necesitatea protejării intereselor deponenților, păstrării secretului depozitelor, precum și neadmiterii riscului excesiv în sistemul financiar.

77. Curtea reține că, întrucât potrivit art. 114 din Constituție justiția se realizează în numele legii doar de instanțele judecătorești, acestea urmează să dispună de plenitudinea prerogativelor procesuale pentru soluționarea justă a cauzei, fără stabilirea unor limitări nejustificate în acțiunile care urmează a fi întreprinse, pentru ca la realizarea scopului final hotărârea judecătorească să nu devină doar una iluzorie.

78. Având în vedere cele relatate *supra*, Curtea constată că unele prevederi derogatorii din cele supuse controlului constituționalității constituie o restângere nejustificată impusă de legiuitor sub aspectul independenței activității instanțelor judecătorești, iar 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 creează garanții suplimentare de asigurare a legalității, fapt ce contravine articolelor 6, 20 alin. (1) și 114 din Constituție....”

b) alin. (4) art. 11¹ din Legea 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei

26. Art. 11¹ din Legea 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei prevede anumite derogări de la normele generale privind suspendarea executării actelor Băncii Naționale în instanța de contencios, cu excepția actelor BNM referitoare la retragerea licenței băncii și la măsurile impuse de BNM în procesul de lichidare a băncii. La alin. (3) art. 11¹ dispune imperativ că suspendarea

executării actelor Băncii Naționale poate fi dispusă de instanța de judecată numai la cererea reclamantului și doar în cazul în care sunt întrunite cumulativ următoarele condiții:

"a) motivele invocate de reclamant în susținerea acțiunii sînt 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."

27. Alin. (4) art. 11¹ din Legea 548/1995 impune asupra reclamantului sarcina probațiunii întrunirii condițiilor menționate la alin. (3) fiind stipulat totodată că, până la proba contrarie, se prezumă existența unui interes public în executarea imediată și neîntreruptă a actelor Băncii Naționale. Astfel, prin alin. 4 art. 11¹ este instituită o derogare de la regulile privind probațiunea dispuse la art.93 Codul administrativ 116/19.07.2018 care prevede: "(1) Fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția. (2) Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. (3) Reglementări suplimentare sau derogatorii sînt admisibile doar în baza prevederilor legale."
28. Din interpretarea coroborată a alin. (3) și alin. (4) art. 11¹ din Legea 548/1995 și art.93 Codul administrativ rezultă că Banca Națională este degrevată în totalitate de sarcina probațiunii circumstanțelor relevante și decisive pentru (ne) aplicarea masurilor de asigurare a acțiunii în contencios administrativ prin suspendarea executării actelor Băncii Naționale, inclusiv în partea ce ține de existența interesului public în executarea imediată și neîntreruptă a actelor BNM și coraportul dintre interesul public și prejudiciul care ar putea fi cauzat reclamantului în cazul în care executarea actului contestat nu va fi suspendată.
29. Existența sau lipsa interesului public și gradul de afectare a acestui interes prin activitatea entităților supravegheate ține exclusiv de sfera de activitate a Băncii Naționale care constată încălcările și are obligația potrivit art.93 Codul administrativ să probeze caracterul ilicit al acțiunilor incriminate contravenientului și caracterul legal al actului administrativ de sancționare. Respectiv, la examinarea cererilor de suspendare a executării actelor Băncii Naționale, anume această autoritate ar trebui să argumenteze/probeze în fața instanței de judecată referitor la aspectele ce țin de interesul public încălcat prin acțiunile entităților supravegheate și interesul care ar trebui să fie luat în considerație de către instanța de judecată la dispunerea masurilor de asigurare prin suspendarea executării actelor Băncii Naționale. În caz contrar, prin degrevarea Băncii Naționale de orice sarcină de probațiune și punerea întregii sarcini de probațiune pe seama reclamantului se încalcă principiile procesului echitabil consacrate de art. 20 din Constituție și art. 6 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.
30. În același context observăm că potrivit art.18 Codul administrativ interesul public vizează nu numai ordinea de drept, democrația, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții, dar și "*garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor*". Art.36 Codul administrativ obligă instanța de judecată competentă să soluționeze acțiunile în contencios administrativ cu respectarea principiului supremației dreptului, în conformitate cu care "*demnitatea omului, drepturile și libertățile lui sînt considerate valori supreme și sînt garantate de stat.*"

Astfel, la judecarea cauzei în contencios administrativ, inclusiv și la etapa dispunerii măsurilor de asigurare, instanța de judecată trebuie să dispună de împuterniciri și pârghii suficiente pentru a judeca echitabil atât interesul public în executarea imediată și neîntreruptă a actelor Băncii Naționale, cât și interesul public de a nu admite o ingerință ilegală, nenecesară și disproporționată în realizarea dreptului de proprietate sau alte drepturi fundamentale ocrotite de Constituție. În acest sens sunt valabile argumentele citate supra din Hotărârea Curții Constituționale nr.31 din 01.10.2013 asupra caracterului neconstituțional al alin. (4) art. 11 din Legea 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și alin. (3) art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr.793 din 10 februarie 2000:

”72. În acest context, Curtea menționează că măsurile provizorii, aplicate în fiecare caz separat examinat de instanța de judecată, **țin de substanța obiectului acțiunii**. Instanța urmează să dispună măsura provizorie, care menține starea de fapt pe durata examinării cauzei, **în circumstanțe în care în mod plauzibil se afirmă un risc al unei pagube ireparabile**.

73. Curtea menționează că judecătorii trebuie să dispună de împuterniciri și pârghii suficiente pentru a înfăptui actul de justiție, iar instituirea de către legiuitor a reglementărilor privind interzicerea aplicării anumitor măsuri asiguratorii poate intervine cu titlu de excepție doar în situații în care în mod cert se poate justifica că asemenea măsuri nu sunt de natură să influențeze executarea ulterioară a hotărârii.

[...]

76. Curtea reține că instanța urmează să acționeze cu diligență în cazul suspendării actului, luând în considerare necesitatea protejării intereselor deponenților, păstrării secretului depozitelor, precum și neadmiterii riscului excesiv în sistemul financiar.

77. Curtea reține că, întrucât potrivit art.114 din Constituție justiția se realizează în numele legii doar de instanțele judecătorești, acestea urmează să dispună de plenitudinea prerogativelor procesuale pentru soluționarea justă a cauzei, fără stabilirea unor limitări nejustificate în acțiunile care urmează a fi întreprinse, pentru ca la realizarea scopului final hotărârea judecătorească să nu devină doar una iluzorie.

78. Având în vedere cele relatate supra, Curtea constată că unele prevederi derogatorii din cele supuse controlului constituționalității constituie o restângere nejustificată impusă de legiuitor sub aspectul independenței activității instanțelor judecătorești, iar 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 creează garanții suplimentare de asigurare a legalității, fapt ce contravine articolelor 6, 20 alin. (1) și 114 din Constituție....”

c) alin. (2) art. 174 Cod de procedură civilă 225/30.05.2003

31. Alin. (2) art. 174 Cod de procedură civilă 225/30.05.2003 prevede că, la dispunerea măsurilor de asigurare a acțiunii în litigiile care pot viza competențele Băncii Naționale a Moldovei, instanțele de judecată aplică *mutatis mutandis* prevederile art. 11¹ alin. (2)–(5) și (7) din Legea nr. 548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională. Același alin. (2) art. 174 conține următoarea sintagmă: *”În aceste litigii nu pot fi dispuse măsurile de asigurare a acțiunii prevăzute la art. 175 alin. (1) lit. b) și c) și alin. (2) din prezentul cod.”* Din interpretarea coroborată a art. 174 alin. (2), art. 175 alin. (1) lit. b) și c) și alin. (2) Cod de procedură civilă și art. 11¹ alin. (2)–(5) și (7) din Legea nr. 548-XIII din 21.07.1995 deducem că, absolut în toate litigiile care pot viza competențele Băncii Naționale, instanța de judecată nu este în drept:

- să interzică Băncii Naționale săvârșirea unor anumite acte;
- să interzică altor persoane săvârșirea unor anumite acte în privința obiectului în litigiu;
- să dispună aplicarea altor măsuri de asigurare a acțiunii care să corespundă scopurilor specificate la art.174, sau să admită concomitent mai multe măsuri de asigurare a acțiunii.

32. Este cert că sintagma *"În aceste litigii nu pot fi dispuse măsurile de asigurare a acțiunii prevăzute la art. 175 alin. (1) lit. b) și c) și alin. (2) din prezentul cod."* impune restricții în exercitarea atribuțiilor judecătorești la judecarea cauzelor de contencios administrativ la etapa dispunerii măsurilor de asigurare. Acest aspect a fost obiect de analiză în argumentele Curții Constituționale cuprinse în par.72-78 din Hotărârea nr.31 din 01.10.2013, în care Curtea a statuat că este imperios necesar ca judecătorii să dispună de *"împuterniciri și pârghii suficiente pentru a îndeplini actul de justiție, iar instituirea de către legiuitor a reglementărilor privind interzicerea aplicării anumitor măsuri asiguratorii poate intervine cu titlu de excepție doar în situații în care în mod cert se poate justifica că asemenea măsuri nu sunt de natură să influențeze executarea ulterioară a hotărârii."* Curtea a reținut că *"instanța urmează să acționeze cu diligență în cazul suspendării actului, luând în considerare necesitatea protejării intereselor deponenților, păstrării secretului depozitelor, precum și neadmiterii riscului excesiv în sistemul financiar."* Întrucât potrivit art.114 din Constituție justiția se realizează în numele legii doar de instanțele judecătorești, Curtea a reținut că, *"acestea urmează să dispună de plenitudinea prerogativelor procesuale pentru soluționarea justă a cauzei, fără stabilirea unor limitări nejustificate în acțiunile care urmează a fi întreprinse, pentru ca la realizarea scopului final hotărârea judecătorească să nu devină doar una iluzorie. Pentru aceste motive Curtea a constatat că unele prevederi derogatorii din cele supuse controlului constituționalității "constituie o restângere nejustificată impusă de legiuitor sub aspectul independenței activității instanțelor judecătorești, iar 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 creează garanții suplimentare de asigurare a legalității, fapt ce contravine articolelor 6, 20 alin. (1) și 114 din Constituție...."*

33. În jurisprudența sa anterioară, Curtea a subliniat că exigențele statului de drept presupun *inter alia asigurarea legalității și a certitudinii juridice* (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, §41), că legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține și să evite paralelismele legislative care generează incertitudine și insecuritate juridică. Curtea a statuat că în procesul de legiferare este interzisă instituirea acelorași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative (Hotărârea Curții Constituționale nr.2 din 30.01.2018, §45). De asemenea, Curtea a menționat că normele legale trebuie să fie redactate cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane să își corecteze conduita și să fie capabilă, cu consiliere adecvată, să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea din acestea. Asigurarea și respectarea acestor principii obligă statul să edicteze într-o manieră clară și previzibilă normele adoptate.

VI. CERINȚELE AUTORILOR SESIZĂRII

34. Reieșind din argumentele formulate supra, fiind întrunite toate cele 4 condiții necesare pentru a sesiza Curtea Constituțională, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, precum

și al Regulamentului privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională, **solicităm:**

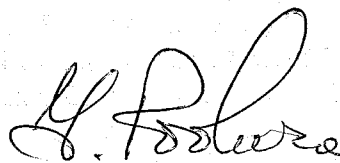
1. Admiterea și examinarea în fond a sesizării privind excepția de neconstituționalitate.
2. A supune controlului constituționalității și a constata caracterul neconstituțional al prevederilor:
 - (i) alin. (8) art. 214 Codul administrativ 116/19.07.2018 sintagma "*actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională*";
 - (ii) alin. (2) art. 174 Cod de procedură civilă 225/30.05.2003, sintagma "*În aceste litigii nu pot fi dispuse măsurile de asigurare a acțiunii prevăzute la art. 175 alin. (1) lit. b) și c) și alin. (2) din prezentul cod.*"
 - (iii) alin. (4) art. 11¹ din Legea 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei

VII. - DECLARAȚIA ȘI SEMNATURA

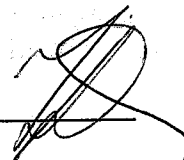
35. Declarăm pe onoare că informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt exacte.

Chișinău
26 aprilie 2019

Avocat Ion Păduraru



Avocat Zinaida Guțu



ÎN CHEIERE

15 mai 2019

mun. Chișinău

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani

În componență:

Președintele ședinței, judecătorul

Grefier

Guzun Corneliu

Buzu Ioana

examinând în ședință publică cererea reprezentanților reclamantei privind ridicarea excepției de neconstituționalitate în cadrul examinării cererii privind suspendarea executării actului administrativ în cauza civilă în procedura contenciosului administrativ la cererea S.A. "Panfermag Energy" către Banca Națională a Moldovei, cu participarea terțului BC "Energbank" S.A. privind anularea actului administrativ,

constată

La data de 10.04.2019, reclamantul S.A. "Panfermag Energy" a depus în instanța de judecată cerere către Banca Națională a Moldovei, cu participarea terțului BC "Energbank" S.A. privind anularea hotărârii Comitetului Executiv al BNM nr. 13 din 11.01.2019 în partea ce se referă la S.A. "Panfermag Energy" cu revocarea tuturor măsurilor sancționatoare aplicate reclamantei; anularea hotărârii Comitetului Executiv al BNM nr. 69 din 13.03.2019 privind respingerea cererii prealabile a S.A. "Panfermag Energy".

În cadrul ședinței de examinare a cererii de suspendare a actului administrativ contestat, reprezentanții S.A. "Panfermag Energy" au înaintat o cerere de sesizare a Curții Constituționale, în vederea ridicării excepției de neconstituționalitate a art. 214 alin.8) Cod administrativ, sintagma "actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională"; art. 11¹ alin.4) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei și art. 174 alin.2) Cod de procedură civilă, sintagma "În aceste litigii nu pot fi dispuse măsurile de asigurare a acțiunii prevăzute la art. 175 alin.(1) lit.b) și c) și alin. (2) din prezentul cod."

Reprezentantul părții Banca Națională a Moldovei în ședința de judecată a nu a obiectat asupra cererii de ridicare a excepției de neconstituționalitate cu excepția prevederilor art.174 al.2 din Codul de Procedură civilă.

Reprezentantul terțului BC "Energbank" S.A. a susținut cererea reprezentanților reclamantei.

Audiind opinia participanților la proces, verificând sesizarea înaintată de reprezentanții S.A. "Panfermag Energy" prin prisma art.12¹ CPC, instanța de judecată o va admite parțial și va sesiza Curtea Constituțională referitor la expunerea asupra constituționalității art. 214 alin.8) Cod administrativ, sintagma "actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională" și art. 11¹ alin.4) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei, din următoarele considerente.

În conformitate cu art.12¹ Cod de procedură civilă, (1) În cazul existenței incertitudinii privind constituționalitatea legilor, a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze, instanța de judecată, din oficiu sau la cererea unui participant la proces, sesizează Curtea Constituțională. (2) La ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale, instanța nu este în drept să se pronunțe asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, limitându-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții: a) obiectul excepției intră în categoria actelor prevăzute la art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție; b) excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia ori este ridicată de către instanța de judecată din oficiu; c) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei; d) nu există o hotărâre anterioară a Curții

Constituționale avînd ca obiect prevederile contestate. (3) Ridicarea excepției de neconstituționalitate se dispune printr-o încheiere care nu se supune niciunei căi de atac și care nu afectează examinarea în continuare a cauzei, însă pînă la pronunțarea Curții Constituționale asupra excepției de neconstituționalitate se amîină pledoariile. (4) Dacă nu sînt întrunite cumulativ condițiile specificate la alin. (2), instanța refuză ridicarea excepției de neconstituționalitate printr-o încheiere care poate fi atacată odată cu fondul cauzei. (5) Instanța de judecată poate ridica excepția de neconstituționalitate doar dacă cererea de chemare în judecată sau cererea de apel a fost acceptată în modul prevăzut de lege ori dacă cererea de recurs împotriva hotărîrii sau deciziei curții de apel a fost declarată admisibilă conform legii.

În speță, s-a stabilit că, la data de 10.04.2019, S.A. "Panfermag Energy" a depus în instanța de judecată cerere către Banca Națională a Moldovei, cu participarea terțului BC "Energbank" SA privind anularea hotărîrii Comitetului Executiv al BNM nr. 13 din 11.01.2019 în partea ce se referă la S.A. "Panfermag Energy" cu revocarea tuturor măsurilor sancționatoare aplicate reclamantei; anularea hotărîrii Comitetului Executiv al BNM nr. 69 din 13.03.2019 privind respingerea cererii prealabile a S.A. "Panfermag Energy".

Conform art. 135 alin.1) lit. a) din Constituție, Curtea Constituțională exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărîrilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărîrilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Astfel, se constată că, obiectul excepției intră în categoria actelor prevăzute la art.135 alin. 1) lit.a) din Constituție, excepția este ridicată/invocată de către reprezentanții părții în proces, iar prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei, or, concomitent cu înaintarea acțiunii în contencios administrativ, reclamanta a solicitat, în scopul asigurării acesteia, suspendarea executării hotărîrii Comitetului Executiv al BNM nr. 13 din 11.01.2019 în partea ce se referă la S.A. "Panfermag Energy". Iar, prevederile legale contestate reglementează excepțiile de la suspendare și, respectiv, procedura vis-a-vis de suspendarea executării actelor Băncii Naționale în instanța de contencios administrativ.

La fel, se va reține că, nu există o hotărîre anterioară a Curții Constituționale avînd ca obiect prevederile contestate.

Întrunindu-se cumulativ condițiile date, instanța va sesiza Curtea Constituțională pentru a se expune conform sesizării reprezentanților S.A. "Panfermag Energy" asupra constituționalității art. 214 alin. 8) Cod administrativ sintagma "actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acțiunilor entităților supravegheate de Banca Națională" și art. 11¹ alin.4) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei.

Referitor la cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate a art. 174 alin.2) Cod de procedură civilă sintagma "În aceste litigii nu pot fi dispuse măsurile de asigurare a acțiunii prevăzute la art. 175 alin.(1) lit.b) și c) și alin. (2) din prezentul cod", instanța de judecată o va refuza, din considerentele ce urmează.

Conform art. 195 Cod administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedură civilă, cu excepția art. 169–171.

Instanța va reține că, prevederile art. 174 alin.2) Cod de procedură civilă, contestarea cărora se solicită, nu urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei din speță, or, acțiunea dedusă judecătii este una de contencios administrativ și nu contencioasă, prin urmare, instituția asigurării acțiunii de contencios administrativ este guvernată exclusiv de art. 214 Cod administrativ, care reglementează suspendarea executării actului administrativ individual contestat.

Pe cale de consecință, cererea reprezentanților S.A. "Panfermag Energy" privind ridicarea excepției de neconstituționalitate a art. 174 alin.2) Cod de procedură civilă sintagma "În aceste litigii nu pot fi dispuse măsurile de asigurare a acțiunii prevăzute la art. 175 alin.(1) lit.b) și c) și alin. (2) din prezentul cod" urmează a fi respinsă.

În conformitate cu art. 12¹ Cod de procedură civilă, art. 195 Cod administrativ, instanța de judecată

Dispune:

Cererea reprezentanților reclamantei privind ridicarea excepției de neconstituționalitate în cadrul examinării cererii privind suspendarea executării actului administrativ în cauza civilă la cererea SA "Panfermag Energy" către Banca Națională a Moldovei, cu participarea terțului BC "Energbank" SA privind anularea actului administrativ, se admite parțial.

Se sesizează Curtea Constituțională cu privire la realizarea controlului constituționalității prevederilor art. 214 alin.8) Cod administrativ sintagma "actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională"; art. 11¹ alin.4) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei.

Se refuză în partea cererii de ridicare a excepției de neconstituționalitate a art. 174 alin.2) Cod de procedură civilă sintagma "În aceste litigii nu pot fi dispuse măsurile de asigurare a acțiunii prevăzute la art. 175 alin.(1) lit.b) și c) și alin. (2) din prezentul cod".

Se remite Curții Constituționale prezenta încheiere, sesizarea reprezentanților SA "Panfermag Energy", copia cererii de chemare în judecată, copia cererii de suspendare a executării actului administrativ individual contestat, actele anexate și copia procesului-verbal al ședinței de judecată.

Încheierea, în partea admiterii cererii de ridicare a excepției de neconstituționalitate nu se supune niciunei căi de atac, în partea refuzului cererii poate fi contestată odată cu fondul cauzei.

Președintele ședinței
Judecător

Guzun Corneliu

Copie coraspund

