



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

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**

(Sesizarea nr. 16g/2011)

CHIȘINĂU

15 noiembrie 2011

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:
DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Dumitru PULBERE, *judcător-raportor*,
Dna Elena SAFALERU,
Dna Valeria ȘTERBET, *judcători*,
cu participarea dnei Dina Musteața, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 18 mai 2011 și înregistrată la aceeași dată,

Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă de Curtea Supremă de Justiție la 18 mai 2011, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit.g) din Constituție, 25 alin.(1) lit.d) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin.(1) lit.d) din Codul Jurisdicției Constituționale, 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, ridicată în dosarul 3r-932/10, aflat pe rol la Curtea Supremă de Justiție.

2. Autorul sesizării a pretins, în special, că retragerea licenței unei bănci de către Banca Națională a Moldovei, dar nu de către o instanță de judecată, încalcă dreptul de proprietate și dreptul de acces liber la justiție, fiind incompatibilă cu prevederile articolelor 1, 6, 16, 20, 46, 53, 54 și 127 din Constituție.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 11 iulie 2011 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudicia fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui, Guvernului, Ministerului Justiției, Ministerului Economiei, Ministerului Finanțelor, Băncii Naționale a Moldovei, Procuraturii Generale, Asociației Băncilor din Moldova.

5. În ședința plenară publică a Curții, autorul sesizării a fost reprezentat de dna Iulia Sîrcu, judecător la Curtea Supremă de Justiție. Parlamentul a fost reprezentat de dl Dorin Drăguțan, Guvernator al Băncii Naționale a Moldovei, și de dl Sergiu Chirică, consultant principal în cadrul Direcției

juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Oleg Efrim, ministru al justiției.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

6. Prevederile relevante ale Constituției (M.O. nr. 1/1, 1994) sunt următoarele:

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

Separarea 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 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 îngrădi accesul la justiție.”

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 dreaptă 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. [...]

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

7. Prevederile relevante ale Codului de Procedură Civilă (M.O. nr. 111-115/451, 2003) sunt următoarele:

Articolul 12¹

Ridicarea excepției de neconstituționalitate

„[...] (2) Sesizarea Curții Constituționale de către instanța de judecată este **admisibilă numai în cazul în care actul normativ este aplicat sau urmează a fi aplicat conform opiniei instanței în pricina concretă pe care o examinează.**[...]”

8. Prevederile relevante ale Legii instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21 iulie 1995 (M.O. nr.1/2, 1996; republicată M.O. nr. 78-81/199, 2011) sunt următoarele:

Articolul 38

Încălări, măsuri de remediere și sancțiuni

„[...] (3) Banca Națională retrage licența și inițiază procesul de lichidare silită a băncii în cazul în care se constată că banca se află în una din următoarele situații de insolvabilitate:

- a) banca nu este capabilă să execute cererile creditorilor privind plata obligațiilor pecuniare scadente (incapacitate de plată);
- b) activele băncii nu mai acoperă obligațiile acesteia (supraîndatorarea);
- c) capitalul băncii este mai mic de 1/3 față de capitalul reglementat.

[...]

(6) Prin derogare de la prevederile legislației cu privire la contenciosul administrativ, numai acționarii băncii care dețin în total cel puțin 25 la sută din acțiunile cu drept de vot, deponenții care dețin cel puțin 1/4 din suma depozitelor sau alți creditori care dețin cel puțin 1/4 din valoarea totală a cerințelor (cu excepția depozitelor) pot ataca în instanța de judecată competentă, în decursul a 30 de zile de la data retragerii licenței, decizia de retragere a licenței, indicând motive argumentate numai în temeiul prevederilor alin.(3).

(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:

- a) în cazul în care instanța de judecată recunoaște că acțiunile Băncii Naționale față de bancă sînt ilegale, Banca Națională va repara prejudiciile materiale, retragerea licenței rămânând în vigoare;
- b) contestarea sau acțiunea în justiție nu va influența asupra procesului de lichidare și nu va suspenda executarea actelor impuse de Banca Națională.
- c) instanța de judecată stabilește legalitatea acțiunilor întreprinse în scopul executării prezentei legi și decide numai asupra faptului dacă au fost făcute cu sau fără intenție;
- d) angajații Băncii Naționale, membrii comisiei de supraveghere specială, administratorul special, lichidatorul și persoanele angajate pentru acordarea asistenței acestora nu răspund pentru prejudiciile, acțiunile sau omisiunile care au avut loc în exercitarea atribuțiilor lor decât în cazul în care s-a demonstrat că acestea sînt intenționate și ilegale. [...]"

Articolul 38¹²

Darea de seamă. Încheierea procesului de lichidare

„[...] (2) După aprobarea dării de seamă, Banca Națională și lichidatorul vor fi degrevați de orice obligație legată de lichidarea băncii. [...]"

9. Prevederile relevante ale Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, amendată prin protocoalele adiționale la această convenție (încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997, M.O. nr.54-55/502, 1997), în continuare – “*Convenția Europeană*”, 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. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia, în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției [...]"

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 14

Interzicerea discriminării

„Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta convenție trebuie să fie asigurată fără nici o deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.”

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 consideră necesare reglementării folosirii bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.”

ÎN DREPT

10. Curtea reține că prerogativa de a rezolva cazurile excepționale de neconstituționalitate, cu care a fost investită prin articolul 135 alin. (1) lit. g) din Constituție, presupune stabilirea corelației dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia și de pertinența prevederilor contestate pentru soluționarea litigiului principal în instanțele de judecată.

11. În acest context, Curtea reține că, prin hotărârea nr. 15 din 6 mai 1997 cu privire la interpretarea art. 135 alin. (1) lit.g) din Constituția Republicii Moldova (M.O. nr. 33, 1997), a statuat că:

„[...] Excepția de neconstituționalitate exprimă o **legătură organică, logică între problema de constituționalitate și fondul litigiului principal.** [...]"

12. În același sens, legiuitorul a specificat în articolul 12¹ din Codul de Procedură Civilă că excepția de neconstituționalitate este admisibilă doar în cazul în care actul normativ este aplicat sau urmează a fi aplicat conform opiniei instanței în pricina concretă pe care o examinează.

13. În același timp, urmând practica sa anterioară (a se vedea hotărârile nr. 9 din 20 mai 2008 (M.O. nr.99-101/7, 2008), nr. 26 din 23 noiembrie 2010 (M.O. nr.235-240/27, 2010) și nr. 30 din 23 decembrie 2010 (M.O. nr.1-4/2, 2011), nr.15 din 13 septembrie 2011 (M.O. nr. 166-169/22, 2011)), Curtea va aborda problema de constituționalitate a prevederilor contestate din lege, raportate la circumstanțele concrete ale litigiului principal, prin prisma normelor constituționale invocate de autorul sesizării, luând în considerare atât principiile consacrate în Constituție și în dreptul intern, cât și cele statuate în dreptul internațional și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare “*Curtea Europeană*”).

14. În acest context, Curtea reiterează faptul că articolele 16 și 54 din Constituție nu au o semnificație autonomă și urmează a fi aplicate prin raportare la un drept fundamental garantat de Constituție. Prin urmare, având în vedere argumentele autorului sesizării, Curtea va examina pretinsa încălcare a articolului 46 combinat cu articolul 54, încălcarea articolului 20 combinat cu articolul 16 și încălcarea articolului 53 separat.

I. CIRCUMSTANȚELE LITIGIULUI PRINCIPAL

15. Banca Comercială “Investprivatbank” a fost fondată ca societate pe acțiuni la 8 august 1994.

16. La 19 iunie 2009, prin Ordonanța nr.09-0218/313, Banca Națională a Moldovei a retras licența de desfășurare a activităților financiare a BC „Investprivatbank” SA și a numit un lichidator pentru dizolvarea acesteia.

17. Potrivit Ordonanței Băncii Naționale a Moldovei, retragerea licenței a fost determinată de faptul că, în cadrul supravegherii activității BC „Investprivatbank” SA, în baza rapoartelor financiare și a unui control complex pe teren efectuat în martie – mai 2009, au fost depistate încălcări ale prevederilor legale, ale actelor normative ale Băncii Naționale a Moldovei, în special, ale cerințelor prudențiale prevăzute pentru activitatea băncilor, ale actelor interne proprii, care au generat acumularea datoriilor față de clienți în sumă de 275,9 mln. lei, sau 30,52 la sută din obligațiile curente ale băncii, depășind astfel substanțial cota de 10 la sută, admisă de art.38 alin. (3) din Legea instituțiilor financiare, în vigoare la acea dată. În consecință, Banca Națională a Moldovei a conchis că managementul defectuos al BC „Investprivatbank” SA a condus la incapacitatea de plată a băncii.

18. În conformitate cu prevederile articolelor 38⁵ și 38⁷ din Legea instituțiilor financiare, conducerea băncii a fost preluată de lichidator, care a devenit unicul reprezentant al băncii, operațiunile referitoare la patrimoniul și obligațiunile băncii fiind efectuate numai cu semnătura acestuia.

19. Lichidatorul a fost împuternicit să evalueze activele și pasivele băncii, aceasta urmând să fie vândută ca un complex patrimonial unic unei alte bănci, pentru a permite onorarea obligațiilor față de deponenți.

20. La 24 iunie 2009 lichidatorul a încheiat cu BC „Banca de Economii a Moldovei” SA acordul de intenții privind achiziționarea de către aceasta a BC „Investprivatbank” ca un complex patrimonial unic.

21. În acest sens, până la 21 septembrie 2009, lichidatorul a transferat BC „Banca de Economii a Moldovei” SA 626,1 mln. lei, ceea ce constituie 99,7% din totalul depozitelor persoanelor fizice ale BC „Investprivatbank” SA.

22. La 17 iulie 2009 companiile Tabor Projects Limited, Brendelco Limited, Karaka Holdings Limited, Karo Holdings Limited, Kauri Holdings Limited, SC „PSV Company” SA, reprezentând 55% din acțiunile BC „Investprivatbank” SA, au acționat în judecată Banca Națională a Moldovei (intervenienți accesorii BC „Banca de Economii” SA și Guvernul Republicii Moldova), cerând anularea actului administrativ și repararea prejudiciului material.

23. Companiile reclamante au solicitat instanței de judecată să anuleze ca fiind ilegală Ordonanța Băncii Naționale a Moldovei privind retragerea licenței și numirea lichidatorului, cu încetarea producerii efectelor juridice de la data adoptării; să declare nule hotărârile Băncii Naționale a Moldovei și ale lichidatorului BC „Investprivatbank” SA, întreprinse conform ordonanței contestate, inclusiv referitor la înstrăinarea obligațiilor Băncii – transferarea depozitelor persoanelor fizice către BC „Banca de Economii a Moldovei” SA; să dispună repararea prejudiciilor materiale cauzate SC „PSV Company” SA în valoare de 45 milioane de euro, repararea prejudiciilor materiale cauzate reclamanților în mărimea nominală a contribuțiilor la capitalul social al BC „Investprivatbank” SA în valoare totală de 88 milioane lei.

24. În motivarea acțiunii, companiile reclamante au pretins că prin ordonanța contestată s-a dispus înstrăinarea băncii, creându-se un cadru juridic privind vânzarea în baza unei dispoziții a Guvernului (în lipsa unei hotărâri de Guvern) a activelor băncii către BC „Banca de Economii a Moldovei” SA, în care statul deține pachetul majoritar de acțiuni. Înstrăinarea s-a efectuat în condiții de intransparență, fără un concurs efectiv și fără stabilirea unui termen rezonabil pentru depunerea ofertelor, fără evaluarea competitivă a ofertelor și a activelor supuse înstrăinării și fără a dispune de oferta băncii – cumpărător, ceea ce, în opinia

reclamanților, constituie o expropriere a bunurilor, în lipsa declarării utilității publice de către Parlament. Potrivit reclamanților, în acest mod, în baza unui act al puterii executive, fără control judiciar, acționarii și alți creditori ai băncii au fost privați de proprietatea lor, exprimată în dreptul de creanță față de banca lichidată.

25. Prin hotărârea Curții de Apel Chișinău din 28 ianuarie 2010 cererea companiilor reclamante a fost respinsă ca fiind neîntemeiată.

26. La 1 martie 2010, companiile reclamante au depus recurs la Curtea Supremă de Justiție împotriva hotărârii Curții de Apel, solicitând casarea acesteia și emiterea unei hotărâri noi, prin care să fie admisă acțiunea.

27. Totodată, companiile reclamante au solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate a articolelor 38 alin. (3), (6), (7) și 38¹² alin.(2) din Legea instituțiilor financiare nr.550-XII din 21 iulie 1995.

28. La 15 septembrie 2010, prin decizia Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, a fost acceptată ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale.

29. În legătură cu aceasta, în conformitate cu prevederile articolului 12¹ din Codul de Procedură Civilă, procesul a fost suspendat până la adoptarea hotărârii de către Curtea Constituțională.

II. CU PRIVIRE LA OBIECTUL SESIZĂRII

30. Potrivit Curții Supreme de Justiție, la soluționarea litigiului principal urmează a fi aplicate articolele 38 alin. (3), (6), (7) și 38¹² din Legea instituțiilor financiare, care constituie obiectul sesizării.

31. Curtea Supremă de Justiție a conchis că normele de drept ce urmează a fi aplicate la soluționarea litigiului vin în contradicție cu dispozițiile articolelor 1, 6, 16, 20, 46, 53, 54 și 127 din Constituție și articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, articolelor 6, 13 și 14 din Convenția Europeană.

32. În acest context, Curtea Constituțională reține că, la momentul producerii efectelor care au stat la baza litigiului principal, erau în vigoare normele contestate în redacția Legii nr.27 din 15 iunie 2009 (M.O. nr. 104/277, 2009). Prin această lege, Parlamentul a operat modificări în Legea instituțiilor financiare, abilitând Banca Națională a Moldovei cu dreptul de a retrage licența și de a iniția procesul de lichidare silită a băncii în caz de incapacitate de plată (insolvabilitate). Aceste amendamente au servit drept temei legal pentru retragerea licenței băncii care reprezintă obiectul litigiului principal.

33. În același timp, Curtea observă că, la 24 septembrie 2010, prin Legea nr.241 (M.O. nr. 247-251/756, 2010) Parlamentul a operat noi modificări în

Legea instituțiilor financiare, inclusiv în dispozițiile articolelor 38 alin. (3), (6), (7) și 38¹².

34. În ședința plenară publică, reprezentantul Curții Supreme de Justiție a susținut că la soluționarea litigiului principal urmează să fie aplicate normele contestate în vigoare la momentul examinării, solicitând Curții Constituționale să verifice constituționalitatea articolelor 38 alin. (3), (6), (7) și 38¹² alin. (2) în redacția Legii nr.241 din 24 septembrie 2010.

35. Având în vedere faptul că normele contestate, care urmează a fi aplicate la soluționarea litigiului principal, nu au suferit modificări substanțiale prin Legea nr.241 din 24 septembrie 2010, astfel încât obiectul sesizării nu a fost epuizat, Curtea Constituțională va opera controlul constituționalității acestora în redacția în vigoare.

III. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 46 COMBINAT CU ARTICOLUL 54 DIN CONSTITUȚIE

36. Autorul sesizării pretinde că alineatul (3) al articolului 38 din Legea instituțiilor financiare, potrivit căruia Banca Națională retrage licența și inițiază procesul de lichidare silită a băncii în cazul în care se constată că banca se află în una din situațiile de insolvabilitate specificate în lege, încalcă articolul 46 din Constituție, care prevede următoarele:

„(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 dreaptă și prealabilă despăgubire.”

A. Argumentele autorului sesizării

37. Autorul sesizării consideră că norma articolului 38 alin. (3) din Legea instituțiilor financiare privează acționarii și alți creditori ai băncii de proprietatea lor, exprimată în dreptul de creanță față de banca lichidată.

38. Potrivit autorului sesizării, această procedură, aplicată fără controlul judiciar, încalcă dreptul de proprietate și garanțiile contra exproprierii, precum și principiul separației puterilor în stat prin faptul că se efectuează în temeiul unui act al puterii executive, și nu al unei hotărâri judiciare.

39. În opinia autorului sesizării, aceleași prevederi contravin articolului 1 din Protocolul adițional nr.1 la Convenția Europeană, care garantează protecția proprietății.

B. Argumentele autorităților

40. În punctele de vedere prezentate, Parlamentul și Guvernul au contestat faptul că retragerea licenței și inițierea procesului de lichidare silită a băncii, în cazul în care se constată că aceasta se află în situație de insolvabilitate, constituie o expropriere în sensul articolului 46 alin (2) din Constituție, precum și faptul că dreptul la proprietate nu poate fi limitat.

41. Potrivit autorităților, BC „Investprivatbank” SA nu a intrat în faliment din cauza retragerii licenței de către Banca Națională. Banca Națională a retras licența, deoarece BC „Investprivatbank” SA era insolvabilă, adică obligațiile erau mai mari decât activele băncii, acționarii acesteia pierzându-și investițiile înainte de retragerea licenței.

42. Autoritățile au menționat că deponenții – persoane fizice ai BC „Investprivatbank” SA și-au recuperat banii în totalitate – 590 mln. de lei, acest lucru fiind posibil datorită aplicării normelor contestate. 425 mln. de lei din această sumă deja au căzut în sarcina bugetului de stat. 300 mln. de lei depozite ale persoanelor juridice încă se află în banca în curs de lichidare, existând riscul ca persoanele juridice respective să nu-și recupereze banii din cauză că banca nu dispune de active suficiente.

43. Retragerea licenței și inițierea procesului de lichidare silită a băncii, în cazul în care se constată că banca se află în situație de insolvabilitate, urmărește obiectivul de a asigura integritatea activelor băncii, de a evita prejudicierea intereselor creditorilor băncii și de a valorifica activele în vederea obținerii de mijloace bănești pentru onorarea creanțelor creditorilor.

44. Potrivit reprezentanților Parlamentului, adoptarea Legii nr. 27 din 15 iunie 2009 a fost determinată de mai mulți factori, principală fiind criza mondială financiară și riscul excesiv pentru întregul sistem bancar al Republicii Moldova în cazul declanșării procedurii de lichidare a unei bănci în perioada respectivă.

C. Aprecierea Curții

1. Principii generale

45. În viziunea Curții, este de netăgăduit că dreptul de proprietate, garantat de articolul 46 din Constituție, reprezintă, în substanță, dreptul persoanei la respectarea bunurilor sale, mobile și imobile.

46. Curtea reține că, potrivit jurisprudenței Curții Europene, retragerea licenței de activitate bancară nu este considerată ca o privare de proprietate.

47. În acest sens, în hotărârea *Kapital Bank AD c. Bulgariei* din 24 noiembrie 2005, Curtea Europeană a statuat că:

„[...] 131. Decizia Băncii Naționale a Bulgariei de a retrage licența a constituit, indiscutabil, o măsură de control al sectorului bancar din țară. Este adevărat că aceasta a implicat o privare de proprietate, în măsură în care licența în sine poate fi

considerată un drept de proprietate, dar, în circumstanțele cauzei, privarea a format un element component al schemei de control al industriei bancare. [...]"

48. În același sens, în hotărârea *Saggio c. Italiei* din 25 octombrie 2001, Curtea Europeană a statuat că:

„[...] 28. Aplicarea procedurii administrative extraordinare se analizează ca o reglementare a valorificării bunurilor.

29. [...] Procedura administrării extraordinare urmărește asigurarea unei gestiuni echitabile a bunurilor întreprinderii în curs de lichidare, în vederea garantării unei protecții identice pentru toți creditorii. Astfel, ingerința în cauză urmărea scopuri legitime în conformitate cu interesul general, și anume o administrare a justiției și protejarea drepturilor altor persoane.”.

2. Aplicarea acestor principii în prezenta cauză

49. Curtea reține că din prevederile constituționale și cele ale Convenției Europene rezultă că dreptul de proprietate nu este unul absolut și legiuitorul poate stabili norme cu privire la folosința bunurilor, cu condiția ca acestea să corespundă unui interes public și să fie proporționale scopului urmărit.

50. Curtea menționează că procesul de lichidare a oricărei persoane juridice, inclusiv a unei bănci, are în vedere și repartizarea activelor rămase după lichidare. Astfel, în situația în care activele băncii lichidate vor depăși valoarea pasivelor, atunci ele vor fi repartizate anume acționarilor și nu vor trece în proprietatea statului, ceea ce ar presupune o expropriere.

51. Prin urmare, reglementarea procedurii falimentului nu reprezintă o privire de bunuri, ci organizarea punerii lor în valoare într-un interes general (a se vedea *X v. Belgia*, decizia Comisiei europene pentru drepturile omului din 10 martie 1981, cererea nr.8998/1980; *Saggio v. Italia*, hotărârea CEDO precitată).

52. Curtea reține ca în anumite domenii sensibile sau care au o importanță majoră pentru societate, cum ar fi stabilitatea sistemului bancar, statul se bucură de o marjă mai largă de apreciere. Această marjă de apreciere presupune dreptul statului de a stabili reglementari distincte față de alte domenii similare de reglementare.

53. În acest context, Curtea reține că 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.

54. În virtutea funcțiilor exercitate, băncile sunt participanți unici la circuitul economic, iar activitatea acestora este asimilată prestării unui serviciu public, în beneficiul societății.

55. Falimentul unei bănci poate produce un spectru mai larg de consecințe negative decât falimentul unui agent economic simplu. Incapacitatea unei bănci de a executa ordinele de plată poate perturba operarea sistemelor de plăți. Astfel, băncile aflate în incapacitate de plată pot constitui o sursă directă a pierderilor semnificative cauzate altor participanți pe piață și pot afecta negativ piața interbancară, lichiditatea în sistemul bancar și accesul agenților economici la resurse financiare.

56. Întreruperea tranzacțiilor bancare, transmiterea pierderilor contrapărții și erodarea inevitabilă a încrederii publicului larg în sectorul bancar, pe care o poate cauza falimentul unei bănci, pot converge către retragerea masivă de depozite bancare și declanșarea unei crize de sistem, punând în pericol alte bănci „sănătoase” și perturbând funcțiile de intermediere în sistemul financiar.

57. Mai mult decât atât, majoritatea obligațiunilor bancare se datorează unui grup larg de deponenți, mulți dintre care sunt persoane fizice, care, în mod obiectiv, sunt incapabile să-și diminueze riscul sau să suporte pierderea depozitelor.

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.

59. În acest context, procedura insolvenței bancare, prevăzută în alin.(3) al articolului 38 din lege, este o măsură a controlului bancar necesară pentru înlăturarea disfuncționalităților sistemului bancar, asigurarea stabilității financiare, în general, și pentru protecția deponenților de riscurile pe care acestea le comportă.

60. De asemenea, Curtea reține că legiuitorul a abilitat Banca Națională cu supravegherea activității tuturor societăților bancare și stabilirea regulilor și normelor privind desfășurarea activității bancare.

61. În cadrul procedurilor de insolvență, noțiunea de instanță nu implică neapărat intervenția unei autorități judiciare. Instanța trebuie înțeleasă în sens larg și include o persoană sau un organ abilitat de legislația națională să declanșeze procedura de insolvență sau să pronunțe hotărâri în cursul acestei proceduri.

62. Acordarea dreptului de declanșare a procedurii de faliment Băncii Naționale se datorează faptului că legiuitorul a considerat că, în virtutea calității pe care o deține și a activității pe care o desfășoară băncile comerciale, Banca Națională este cea mai bine plasată să știe cu exactitate când o bancă este în situația de insolvență și să aprecieze dacă pentru bancă declararea falimentului este unica soluție.

63. Prin această normă legiuitorul a urmărit consacrarea unui regim diferențiat în materia falimentului bancar, ținând cont de specificul băncilor

și de importanța socială și economică pe care o implică falimentul, de circumstanțele de infrastructură din țară și de flexibilitatea sistemului judiciar.

64. Dacă în cadrul procedurilor de insolvență comună obiectivul principal este maximizarea valorii activelor pentru plata creditorilor, atunci în cadrul insolvenței bancare obiectivul principal urmărit este asigurarea stabilității financiare, care are trei componente: menținerea sistemului de plăți și de decontări, protecția deponenților și menținerea funcțiilor de intermediere în creditare.

65. În acest context, Curtea acceptă argumentul adus de Banca Națională și Parlament că norma alineatului (3) al articolului 38 din Legea instituțiilor financiare urmărește scopul de a evita panica și retragerea depozitelor, de a proteja interesele deponenților, de a asigura păstrarea secretului depozitelor, de a diminua impactul negativ asupra întregului sistem financiar.

66. Curtea notează că legislația națională nu acordă puterii judecătorești dreptul exclusiv în probleme ce țin de lichidarea sau insolvabilitatea persoanelor juridice. Legislația în vigoare admite dizolvarea cu derularea procedurii de lichidare și în afara unei proceduri judiciare. Astfel, conform art.86 din Codul civil, persoana juridică se dizolvă atât în temeiul hotărârii judecătorești, prevăzute la art. 87 din Codul civil (alin.(1) lit.d)), cât și în temeiul altor cauze prevăzute de lege sau de actul de constituire (alin.(1) lit. g)).

67. Curtea consideră că natura administrativă a procedurii de lichidare a unei bănci nu încalcă garanțiile dreptului de proprietate, deoarece hotărârile emise în cadrul acestei proceduri pot fi atacate în justiție. Astfel, potrivit dispozițiilor Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000, precum și prevederilor art.76 din Legea nr. 548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, art. 38 alin. (7) și art. 42 din Legea instituțiilor financiare, deciziile Băncii Naționale pot fi contestate în instanța de judecată, astfel partea interesată având la îndemână mijloacele necesare pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime.

68. Curtea reține, de asemenea, că retragerea licenței este un ultim remediu aplicat de Banca Națională, după epuizarea altor mijloace de redresare a situației.

69. Curtea observă că Banca Națională, în virtutea atribuțiilor ce îi revin, este o instituție care intervine în faza de preinsolvabilitate și corectează problemele băncii. Legea instituțiilor financiare a instituit proceduri speciale care se realizează sub îndrumarea Băncii Naționale cu scopul redresării situației financiare precare a unei bănci, similare reorganizării judiciare din procedura de insolvență a societăților comerciale ca finalitate – supravegherea specială (articolele 37¹-37³) și administrarea specială (articolele 37⁴-37¹⁸).

70. În lumina celor expuse, Curtea consideră că norma alineatului (3) al articolului 38 din Legea instituțiilor financiare urmărește protecția interesului general și asigură un raport de proporționalitate între scopul urmărit și mijloacele folosite, fiind astfel compatibilă cu prevederile articolelor 46 și 54 din Constituție și articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, care garantează protecția dreptului de proprietate.

71. Pentru aceste motive, Curtea nu consideră necesar să examineze pretențiile autorului sesizării sub aspectul separației puterilor în stat.

IV. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 20 COMBINAT CU ARTICOLUL 16 DIN CONSTITUȚIE

72. Autorul sesizării pretinde că norma articolului 38 alin. (6) din Legea instituțiilor financiare, potrivit căreia, prin derogare de la normele legislației cu privire la contenciosul administrativ, numai acționarii băncii care dețin în total cel puțin 25 la sută din acțiunile cu drept de vot, deponenții care dețin cel puțin 1/4 din suma depozitelor sau alți creditori care dețin cel puțin 1/4 din valoarea totală a cerințelor (cu excepția depozitelor) pot ataca în instanța de judecată competentă decizia de retragere a licenței, încalcă articolul 20 din Constituție, care prevede următoarele:

„(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.”

73. De asemenea, potrivit autorului sesizării, norma contestată încalcă articolul 16 din Constituție:

„(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.”

74. Autorul sesizării consideră că dispozițiile articolului 38 alin. (6) din Legea instituțiilor financiare contravin, de asemenea, articolelor 6 alin.(1) și 14 din Convenția Europeană, care garantează dreptul la un proces echitabil și interzic discriminarea.

A. Argumentele autorului sesizării

75. Potrivit autorului sesizării, prin excluderea dreptului de atac al acționarilor, deponenților sau creditorilor ce dețin creanțe mai mici decât cele prevăzute de lege, precum și al persoanelor terțe prejudiciate, dispozițiile art. 38 alin. (6) limitează accesul la justiție, instituie un regim discriminatoriu între acționarii/deponenții/creditorii substanțiali (care dețin

o cotă suficientă pentru a ataca actul administrativ în justiție) și acționarii/deponenții/creditorii minoritari (care nu dețin o asemenea cotă), limitează nejustificat temeiurile de contestare a legalității actului administrativ.

B. Argumentele autorităților

76. Autoritățile consideră că, prin dispozițiile articolului 38 alin. (6) din Legea instituțiilor financiare, legiuitorul a reglementat doar cadrul contestării retragerii licenței, ca urmare a constatării insolvabilității de către Banca Națională.

77. Astfel, potrivit autorităților, în domeniul bancar legiuitorul a considerat că este necesar să condiționeze formularea acțiunilor pentru contestarea retragerii licenței cu exercitarea sa într-un anumit cadru exclusiv pentru a instaura un climat de ordine și celeritate a procedurilor și pentru a asigura protecția tuturor părților în acest proces.

78. Fiind o societate comercială pe acțiuni, în cadrul băncilor, banca este reprezentată de către organele de conducere, conform Legii privind societățile pe acțiuni și principiilor stabilite și detaliate în statut. În cazul lichidării, așa cum este prevăzut expres în Legea instituțiilor financiare, toate împuternicirile organelor de conducere trec la lichidator și el exercită orice atribuție, având dreptul exclusiv de a controla și de a intenta acțiuni în justiție.

79. Autoritățile consideră că, deoarece banca este o instituție foarte specifică, care are foarte mulți creditori și deponenți, legiuitorul a prevăzut câteva situații excepționale, în care o acțiune poate fi depusă în numele acționarilor și creditorilor băncii, dar într-un cadru organizat în funcție de valoarea și natura creanței.

C. Aprecierea Curții

80. În partea ce ține de dreptul acționarilor de a iniția o acțiune în justiție în numele societății comerciale, Curtea reține că din circumstanțele concrete ale cazului rezultă că BC “Investprivatbank” SA este o entitate juridică distinctă față de acționari. Deținând această identitate distinctă, BC “Investprivatbank” SA a încheiat tranzacții private cu clienții săi.

81. În consecință, anume băncii îi revine responsabilitatea pentru obligațiile sale, și nu acționarilor aceștia, indiferent de faptul dacă acționarii băncii sunt sau nu parte în organele sale de conducere.

82. În acest context, Curtea reține că acționarii unei companii, inclusiv acționarii majoritari, nu pot pretinde a fi victime ale încălcării drepturilor societății comerciale. Societatea comercială poate reclama eventualele

încălcări doar în nume propriu, prin intermediul organelor sale înființate în conformitate cu actele constitutive. Dreptul acționarilor de acces la justiție, în numele personalității juridice a societății, va fi justificat doar în circumstanțe excepționale, când este constatată în mod clar imposibilitatea pentru societate să apeleze la justiție prin intermediul organelor sale statutare. Prin urmare, în cazul procedurilor de lichidare, societățile supuse acestei proceduri beneficiază de acces la justiție prin intermediul lichidatorilor acestora (*Agrotexim și alții v. Grecia*, hotărârea CEDO din 24 octombrie 1995, §66, *Marta Veselá și Tobiáš Loyka v. Slovacia*, decizia CEDO din 13 decembrie 2005).

83. Curtea reține că excepția de neconstituționalitate a alineatului (6) al articolului 38 din Legea instituțiilor financiare, care stabilește o cotă totală de **25% din acțiuni** pentru a putea acționa în justiție, a fost ridicată de Curtea Supremă de Justiție la solicitarea unui grup de acționari ai BC „Investprivatbank” SA care dețin în total peste **55% din acțiuni**.

84. Prin urmare, norma contestată nu are relevanță în litigiul principal aflat pe rol la Curtea Supremă de Justiție și această pretenție nu corespunde cerințelor articolului 12¹ alin (2) din Codul de procedura civilă, potrivit căruia excepția de neconstituționalitate este admisibilă doar în cazul în care actul normativ este aplicat sau urmează a fi aplicat conform opiniei instanței în pricina concretă pe care o examinează.

85. Mai mult, Curtea consideră că, în situația companiilor reclamante, dreptul de acces la justiție este deja epuizat, deoarece acestora, prin definiție, le-a fost deja garantat accesul la ambele nivele de jurisdicție, prin intermediul Curții de Apel și Curții Supreme de Justiție.

86. Curtea consideră că această pretenție este inadmisibilă, deoarece vizează o abordare *in abstracto* a problemelor de compatibilitate a unei norme din legea organică cu Legea Supremă, care nu are legătură cu fondul litigiului principal, fiind o *actio popularis*, care este inoperabilă în cadrul rezolvării cazurilor excepționale de neconstituționalitate, spre deosebire de controlul ordinar al constituționalității normelor.

87. Pentru aceste considerente, procesul pentru controlul constituționalității dispozițiilor articolului 38 alin (6) din Legea instituțiilor financiare în cadrul prezentei excepții de neconstituționalitate urmează a fi sistat.

V. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 53 DIN CONSTITUȚIE

88. Potrivit autorului sesizării, articolul 38 alin. (7) din Legea instituțiilor financiare, care prevede condițiile în care măsurile și sancțiunile aplicate de

Banca Națională pot fi atacate în instanța de judecată competentă, încalcă prevederile articolului 53 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia:

„(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. [...]”

89. În același context, autorul sesizării consideră că sunt contrare aceleiași norme constituționale prevederile articolului 38¹² alin. (2) din Legea instituțiilor financiare, potrivit căruia, după aprobarea dării de seamă, Banca Națională și lichidatorul vor fi degrevați de orice obligație legată de lichidarea băncii.

90. De asemenea, autorul sesizării consideră că normele articolelor 38 alin.(7) și 38¹² alin.(2) din Legea instituțiilor financiare contravin articolului 13 din Convenția Europeană, care garantează dreptul la un recurs efectiv.

A. Argumentele autorului sesizării

91. Autorul sesizării consideră că prevederile articolelor 38 alin.(7) și 38¹² alin.(2) din Legea instituțiilor financiare privează persoanele interesate de remedii juridice efective împotriva actului administrativ emis contrar legii, limitează împuternicirile instanțelor judecătorești în ceea ce privește controlul legalității actului administrativ, prin excluderea posibilității anulării actului administrativ și tragerii la răspundere patrimonială a persoanelor vinovate.

B. Argumentele autorităților

92. Potrivit reprezentanților Parlamentului și Guvernului, prevederile contestate, dimpotrivă, consacră principiul controlului judiciar al deciziilor emise de către Banca Națională a Moldovei, legiuitorul garantând recuperarea prejudiciilor cauzate prin acțiunile ilegale ale Băncii Naționale.

C. Aprecierea Curții

1. Dreptul de a anula pe cale judiciară decizia Băncii Naționale a Moldovei de retragere a licenței de activitate

93. Curtea notează că garanțiile constituționale consacrate de articolul 53 alin.(1) din Constituție au fost restrânse prin alineatul (7) al articolului 38 din Legea instituțiilor financiare în conformitate cu excepțiile de la art. 54 alin. (2) din Constituție. Restrângerea este conformă alineatului (3) din aceeași normă constituțională, este proporțională cu situația care a determinat-o și nu aduce atingere substanței acestui drept.

94. Curtea reține că dreptul de a cere anularea pe cale judiciară a unui act poate fi supus unor condiții de formă în cazul în care urmăresc un **scop legitim**, sunt **necesare într-o societate democratică** și sunt **proporționale** cu **scopul** urmărit. Curtea reține că 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 va 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 sunt disproporționate în raport cu scopurile legitime de protecție a drepturilor creditorilor și garantarea administrării corespunzătoare a băncii supuse lichidării.**

97. Pentru considerentele expuse, Curtea constată că prevederile art.38 alin (7) din Legea instituțiilor financiare sunt conforme articolului 53 alin. (1) din Constituție și, implicit, articolului 13 din Convenția Europeană.

2. Dreptul de a obține repararea prejudiciilor cauzate

98. Curtea reține că angajații Băncii Naționale, lichidatorul, administratorul special, membrii comisiei de supraveghere specială sunt responsabili pentru prejudiciile cauzate ca urmare a deciziei aplicate de Banca Națională doar în măsura în care acțiunile sau inacțiunile acestora sunt ilicite și au fost săvârșite cu intenție (lit. c) și d) alin. (7) art.38).

99. Banca Națională, în conformitate cu prevederile art. 38 alin. (7) lit. a), este obligată să repare prejudiciile materiale cauzate prin măsurile și sancțiunile sale ilegale.

100. Conform teoriei dreptului și teoriei dreptului civil, regula de bază în cazul reparației daunelor este restituția în natură. În cazul când aceasta nu este posibil, orice daună se repară pecuniar și, în conformitate cu normele Codului Civil, ce reglementează modul de reparare a daunelor în cazul unui delict, instanța de judecată de fiecare dată apreciază modalitatea în care se vor repara daunele.

101. Curtea notează că prevederile art. 38¹² alin. (2) din Legea instituțiilor financiare nu degreveză Banca Națională și lichidatorul de răspundere. Responsabilitatea Băncii Naționale face obiectul dispozițiilor

art. 38 alin. (7), iar responsabilitatea lichidatorului este reglementată de art. 38¹³ alin. (2) din aceeași lege.

102. În lumina celor expuse, Curtea consideră că articolul 38¹² alin. (2) din Legea instituțiilor financiare este compatibil cu prevederile articolului 53 alin. (1) din Constituție și, implicit, ale articolului 13 din Convenția Europeană.

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

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se respinge excepția de neconstituționalitate* ridicată de Curtea Supremă de Justiție și *se recunosc constituționale* articolele 38 alin.(3), (7) și 38¹² alin.(2) din Legea nr.550-XIII din 21 iulie 1995 a instituțiilor financiare, cu modificările și completările ulterioare.
2. *Se sistează* procesul pentru controlul constituționalității articolului 38 alin. (6) din Legea nr.550-XIII din 21 iulie 1995 a instituțiilor financiare, cu modificările și completările ulterioare.
3. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*.

Președinte

Alexandru TĂNASE

Chișinău, 15 noiembrie 2011
HCC nr.24
Dosarul nr.16g/2011