



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 109g/2025

privind excepția de neconstituționalitate
a articolului 241¹ din Codul penal
(practicarea ilegală a activității financiare)

CHIȘINĂU
2 octombrie 2025

Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Liuba ȘOVA, *președinte de ședință*,
dlui Sergiu LITVINENCO,
dlui Ion MALANCIUC,
nei Viorica PUICA,
dlui Nicolae ROȘCA, *judecători*,
cu participarea dlui Dorin Casapu, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 12 mai 2025,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 2 octombrie 2025, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 241¹ alin. (1) din Codul penal, ridicată de dna avocat Adriana Eșanu, în interesele dlui Ghenadie Tanas, în dosarul nr. 1-2586/2023, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de dna judecătoare Liliana Cușcă de la Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

3. În cadrul examinării sesizării, domnul judecător Ion Malanciuc i-a prezentat Plenului o cerere de abținere de la examinarea cauzei. Analizând motivele invocate, Curtea Constituțională a decis respingerea cererii.

ÎN FAPT

A. Circumstanțele cauzei, așa cum au fost formulate de autoarea sesizării

4. Printr-o ordonanță din 9 decembrie 2021, dl Ghenadie Tanas a fost acuzat, între altele, de comiterea infracțiunii prevăzute de articolul 241¹ alin. (2) (*practicarea ilegală a activității financiare*) din Codul penal, pentru că a constituit o structură financiară fără înregistrare și autorizare în modul prevăzut de legislație, în scopul acordării împrumuturilor bănești cu instituirea de ipoteci.

5. Printr-o ordonanță din 2 octombrie 2023 de modificare a acuzării, dl Ghenadie Tanas a fost acuzat, între altele, de comiterea infracțiunii prevăzute de articolele 42 alin. (3), 241¹ alin. (2) (*practicarea ilegală a activității financiare*) din Codul penal, pentru că a organizat o structură financiară fără înregistrare, autorizare (licențiere), care, dată fiind încheierea mai multor contracte de împrumut cu instituirea unor ipoteci și neachitarea impozitului pe venit, a cauzat bugetului public național un prejudiciu în proporții deosebit de mari.

6. Cauza penală a fost transmisă spre examinare și se află pe rolul Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani.

7. În procesul de examinare a cauzei, dna avocat Adriana Eșanu a ridicat, în interesele dlui Ghenadie Tanas, excepția de neconstituționalitate a articolului 241¹ (*practicarea ilegală a activității financiare*) din Codul penal.

8. Printr-o încheiere din 12 mai 2025, Judecătoria Chișinău a admis cererea de ridicare a excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

9. 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 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 22 Neretroactivitatea legii

„Nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos.”

Articolul 23 Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...]”

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 25 Libertatea individuală și siguranța persoanei

„(1) Libertatea individuală și siguranța persoanei sunt inviolabile.

(2) Percheziționarea, reținerea sau arestarea unei persoane sunt permise numai în cazurile și cu procedura prevăzute de lege.

(3) Reținerea nu poate depăși 72 de ore.

(4) Arestarea se face în temeiul unui mandat, emis de judecător, pentru o durată de cel mult 30 de zile. Asupra legalității mandatului se poate depune recurs, în condițiile legii,

în instanța judecătorească ierarhic superioară. Termenul arestării poate fi prelungit numai de către judecător sau de către instanța judecătorească, în condițiile legii, cel mult până la 12 luni.

(5) Celui reținut sau arestat i se aduc de îndată la cunoștință motivele reținerii sau ale arestării, iar învinuirea - în cel mai scurt termen; motivele reținerii și învinuirea se aduc la cunoștință numai în prezența unui avocat, ales sau numit din oficiu.

(6) Eliberarea celui reținut sau arestat este obligatorie dacă motivele reținerii sau arestării au dispărut.”

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 sunt garantate.

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

(3) Avera dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă.

(4) Bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii.

(5) Dreptul de proprietate privată obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului înconjurător și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii, revin proprietarului.

(6) Dreptul la moștenire a proprietății private este garantat.”

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 sunt 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 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.

(3) Proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.

[...]”

10. Prevederile relevante ale Codului penal, adoptat prin Legea nr. 985 din 18 aprilie 2002, sunt următoarele:

Articolul 241¹ Practicarea ilegală a activității financiare

„(1) **Practicarea activității financiare fără înregistrare și/sau fără autorizare (licențiere), în modul prevăzut de legislație, dacă aceasta a cauzat daune în proporții mari**

se pedepsește cu amendă în mărime de la 1000 la 1500 de unități convenționale.

(2) Aceeași acțiune care a cauzat daune în proporții deosebit de mari

se pedepsește cu amendă în mărime de la 1700 la 2700 de unități convenționale sau cu închisoare de la 2 până la 5 ani.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autoarei excepției de neconstituționalitate

11. Autoarea sesizării menționează că norma contestată este imprevizibilă și lasă loc de abuzuri și interpretări arbitrare în cazul în care se aplică în privința persoanelor fizice care încheie contracte de împrumut.

12. Autoarea afirmă că, deși scopul legislatorului la adoptarea normei contestate a fost să combată fenomenul piramidelor financiare, aceasta, în viziunea acuzării, este aplicabilă și persoanelor fizice care încheie contracte de împrumut a mijloacelor bănești. Acuzarea susține că acordarea de împrumut a mijloacelor financiare reprezintă o activitate permisă doar unor organizații speciale (de microfinanțare, de creditare nebancară). Autoarea susține că o astfel de abordare contravine Constituției, deoarece prevederile Codului civil le permite persoanelor fizice să încheie contracte de împrumut, inclusiv și cu stabilirea unor dobânzi.

13. De asemenea, autoarea excepției susține că ipoteza acuzării, prin care se pretinde cauzarea unui prejudiciu bugetului public național prin neachitarea de impozite, generează un paralelism legislativ cu prevederile articolului 244¹ din Codul penal, care incriminează evaziunea fiscală a persoanelor fizice.

14. Pentru că textul de lege nu-i permite acuzatului să înțeleagă dacă li se aplică și persoanelor fizice care încheie contracte de împrumut, acesta nu poate să-și pregătească apărarea în mod corespunzător.

15. Norma contestată prevede posibilitatea aplicării unei pedepse cu amendă sau închisoare, ce este de natură să afecteze drepturile la proprietate și la libertate și siguranță ale persoanei.

16. În opinia sa, prevederile contestate contravin articolelor 1 alin. (3), 20, 22, 23, 25, 26, 46, 54 și 127 din Constituție, precum și articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană, articolelor 5, 6 și 7 din Convenția Europeană.

B. Aprecierea Curții

17. Examinând admisibilitatea sesizării privind excepția de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele.

18. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Codul penal, ține de competența Curții Constituționale.

19. Curtea observă că excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de avocatul unei părți în proces. Astfel, sesizarea este formulată de către subiectul căruia i s-a acordat acest drept, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție, așa cum a fost interpretat acesta prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016.

20. Curtea notează că obiectul excepției de neconstituționalitate îl reprezintă articolul 241¹ din Codul penal, care interzice practicarea activității financiare fără înregistrare și/sau fără autorizare/licențiere, în modul prevăzut de legislație, dacă s-au cauzat daune în proporții mari sau deosebit de mari. Curtea observă că prevederile contestate nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate prin prisma unor critici de neconstituționalitate similare.

21. Cu privire la aplicabilitatea normei contestate, Curtea observă că excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză penală în care persoana este acuzată de practicarea ilegală a activității financiare (a se vedea §§ 3-5 *supra*). Prin urmare, Curtea admite că instanța de judecată va aplica prevederile contestate la examinarea cauzei penale în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.

22. Curtea notează că o altă condiție obligatorie pentru ca excepția de neconstituționalitate să poată fi examinată în fond este incidența unui drept fundamental. Astfel, Curtea va analiza, prin prisma argumentelor autoarei sesizării, dacă prevederile contestate reprezintă o ingerință într-un drept fundamental (a se vedea DCC nr. 23 din 28 martie 2024, § 15; DCC nr. 56 din 4 iunie 2024, § 18).

23. Autoarea excepției susține că prevederile contestate sunt contrare articolelor 1 alin. (3) (*preeminența dreptului*), 20 (*accesul liber la justiție*), 22 (*neretroactivitatea legii*), 23 (*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*), 25 (*libertatea individuală și siguranța persoanei*), 26 (*dreptul la apărare*), 46 (*dreptul la proprietate privată și protecția acesteia*), 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) și 127 (*proprietatea*) din Constituție.

24. Curtea constată că, deși autoarea excepției a invocat mai multe articole din Constituție, *i.e.* 20, 25, 26, 46, 54 și 127, în argumentele sale aceasta motivează pretinsa lipsă de previzibilitate a dispozițiilor contestate din perspectiva articolelor 1 alin. (3), 22 și 23 din Constituție.

25. Referitor la pretinsa lipsă de previzibilitate a dispozițiilor contestate, Curtea reamintește că prevederile articolelor 1 alin. (3), 22 și 23 din

Constituție, care garantează principiul legalității incriminării și a pedepsei, nu-i impun legislatorului obligația definirii tuturor termenilor folosiți în cuprinsul normelor de drept penal substanțial (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 135 din 27 septembrie 2022, § 30; DCC nr. 38 din 25 aprilie 2024, § 19).

26. Curtea observă că autoarea sesizării susține că persoana în interesele căreia a fost ridicată excepția este învinuită de comiterea infracțiunii de practicare ilegală a activității financiare, pentru că a încheiat mai multe contracte de împrumut, și în calitate de împrumutător a transmis împrumutaților mijloace bănești, cu plata unor dobânzi și cu instituirea de garanții (*i.e.* ipotecă). Ea consideră că împrumutul mijloacelor bănești este permis de legislația civilă și nu poate fi sancționat penal.

27. În esență, Curtea observă că autoarea sesizării solicită verificarea constituționalității normei contestate și concomitent își exprimă dezacordul cu includerea activității de împrumut al mijloacelor bănești în noțiunea de activitate financiară, fapt care conduce la atragerea împrumutătorului – persoană fizică la răspundere penală.

28. Analiza legislației naționale permite Curții să observe că banii, atât în monedă națională, cât și în monedă străină, sunt un mijloc legal de plată, au calitatea de bunuri (a se vedea, în special, articolele 459 alin. (5) și 479 din Codul civil), participă liber la circuitul civil și pot fi folosiți „în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății” (a se vedea art. 127 alin. (2) din Constituție).

29. Având în vedere regimul juridic al banilor, complexitatea și frecvența operațiunilor financiare, legislatorul, în baza articolelor 72 alin. (3) lit. i), 126 alin. (2) literele a), b), c) și h) din Constituție, a stabilit diverse modalități de participare la circuitul civil (a se vedea, în special, contractele de împrumut, de credit, de depozit, de leasing etc.), a reglementat activitățile financiare de întreprinzător, care sunt activități profesionale cu mijloace bănești, desfășurate de persoane juridice autorizate/licențiate (bănci, organizații de creditare nebanară, asociații de economii și împrumut, case de schimb valutar etc.) și, concomitent, a interzis desfășurarea de activități financiare altor persoane decât cele autorizate/licențiate (art. 9¹ din Legea nr. 845/1992 cu privire la antreprenariat și întreprinderi).

30. Totodată, pentru a asigura eficiență reglementărilor juridice menționate supra, dar și deținând prerogativa constituțională de a reglementa prin lege organică infracțiunile, pedepsele și regimul de executare a acestora (articolul 72 alin. (3) lit. n)), legislatorul a calificat ca infracțiune „practicarea activității financiare fără înregistrare și/sau fără autorizare (licențiere), în modul prevăzut de legislație, dacă aceasta a cauzat daune în proporții mari sau deosebit de mari (a se vedea articolul 241¹ din Codul penal) și a stabilit pedepse.

31. Așadar, Curtea constată că legislatorul în logica sa de reglementare a stabilit că activitatea profesională cu mijloace financiare/bănești poate fi desfășurată doar în formele de organizare prevăzute de lege (societate pe acțiuni, societate cu răspundere limitată, asociație de economii și împrumut etc.) și doar după obținerea autorizației/licenței de la autoritatea competentă. Pentru a asigura respectarea acestor prevederi, legislatorul a prevăzut sancțiuni, inclusiv pedepse penale.

32. În textul normei, legislatorul a utilizat norme de trimitere care reprezintă un exemplu de tehnică legislativă. Cu alte cuvinte, prevederea penală în cauză a fost formulată de legislator în termeni generali și abstracți

pentru a fi completată cu un conținut juridic precis din diferite dispoziții legale (a se vedea DCC nr. 141 din 7 noiembrie 2024, § 35). De exemplu, prin utilizarea textelor „practicarea activității financiare”, „fără înregistrare și/sau fără autorizare (licențiere)” și „în modul prevăzut de legislație” în articolul 241¹ alin. (1) din Codul penal, legislatorul a făcut trimitere la legi speciale care detaliază noțiunile utilizate în textul legii penale (a se vedea, *mutandis mutandis*, DCC nr. 13 din 14 martie 2024, § 19).

33. Această modalitate de formulare a normelor juridice prin trimitere la alte norme juridice este o tehnică legislativă folosită frecvent de legislator în materie penală (a se vedea, spre exemplu: articolul 214 (*practicarea ilegală a medicinei sau a activității farmaceutice*) sau articolul 241 (*practicarea ilegală a activității de întreprinzător*) din Codul penal).

34. În acest sens, Curtea Europeană a reținut că utilizarea tehnicii „trimiterii generale” menționate mai sus pentru a incrimina actele sau omisiunile nu poate ridica o problemă din perspectiva articolului 7 §1 din Convenție, ca atare (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Saakashvili v. Georgia*, 23 mai 2024, § 145). Citite împreună, prevederea la care se face trimitere și norma de trimitere trebuie să-i permită persoanei vizate să prevadă, dacă este necesar cu ajutorul asistenței juridice corespunzătoare, conduita care îi poate angaja răspunderea penală (a se vedea DCC nr. 13 din 14 martie 2024, § 20; DCC nr. 141 din 7 noiembrie 2024, § 36).

35. De asemenea, Curtea Europeană a constatat că o lege poate îndeplini totuși condiția previzibilității, chiar dacă persoana în cauză trebuie să recurgă la o consiliere juridică adecvată sau prin interpretarea acesteia de către instanțe, pentru a evalua, într-o măsură rezonabilă, consecințele pe care le poate avea o anumită acțiune (a se vedea *Yüksel Yalçinkaya v. Turcia* [MC], 26 septembrie 2023, § 238; *Saakashvili v. Georgia*, 23 mai 2024, § 141).

36. De altfel, Curtea observă că legislația națională conține norme care reglementează principiile generale privind activitățile financiare, activitățile financiare permise sau interzise, precum și condițiile de înregistrare, autorizare, licențiere și de desfășurare a acestora (a se vedea, e.g.: Legea nr. 1 din 16 martie 2018 cu privire la organizațiile de creditare nebancară; Legea nr. 202 din 6 octombrie 2017 privind activitatea băncilor; Legea nr. 845 din 3 ianuarie 1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi; Legea nr. 139 din 21 iunie 2007 a asociațiilor de economii și împrumut; Legea nr. 202 din 12 iulie 2013 privind contractele de credit pentru consumatori). Aceste legi conțin norme de referință relevante pentru infracțiunea prevăzută de articolul 241¹ din Codul penal.

37. Totodată, prin textul „practicarea activității financiare fără înregistrare și/sau fără autorizare (licențiere), în modul prevăzut de legislație” din norma contestată, legislatorul precizează posibilitatea practicării activității financiare doar în condiții de legalitate, fapt care impune înregistrarea și/sau autorizarea (licențierea). Prin urmare, legea penală îi impune părții acuzării să demonstreze atât practicarea unei activități financiare, cât și faptul că această activitate este desfășurată contrar normelor legale care o reglementează.

38. Așadar, Curtea consideră că legislatorul îi oferă destinatarului legii suficiente repere legale prin care acesta poate stabili sensul prevederilor contestate. De asemenea, destinatarul legii poate stabili sensul acestor prevederi prin interpretarea lor de către instanțele judecătorești sau prin recurgerea la consiliere juridică, precum și prin aplicarea simplă a regulilor

de interpretare lingvistică, pornind de la sensul uzual al textului normei criticate în concordanță cu esența infracțiunii incriminate.

39. Din această perspectivă, Curtea subliniază că instanțelor de judecată le revine sarcina stabilirii, în fiecare caz particular, pe baza circumstanțelor relevante și a probelor administrate, a faptului practicării ilegale a activității financiare și a legilor pe care le încalcă această activitate, pentru ca acțiunile sau inacțiunile persoanei acuzate să fie încadrate juridic pe baza articolului 241¹ din Codul penal.

40. Totodată, Curtea observă că, sub aparența unor critici referitoare la incidența articolelor 1 alin. (3), 22 și 23 din Constituție, autoarea sesizării consideră că încheierea contractelor de împrumut dintre persoane fizice nu poate cădea sub incidența acestei norme penale, de vreme ce această activitate este permisă de legislația civilă. Curtea menționează că autoarea și-a exprimat mai curând dezacordul cu modul în care procurorul a interpretat și a aplicat prevederile contestate în cazul său, decât a motivat caracterul contradictoriu cu normele constituționale. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că aspectele legate de interpretarea și de aplicarea legii nu țin de competența Curții Constituționale. Această competență le revine, prin definiție, instanțelor de judecată (a se vedea DCC nr. 32 din 18 aprilie 2024, § 24; DCC nr. 156 din 5 decembrie 2024, § 25). Încadrarea juridică a faptei penale, identificarea normei aplicabile cazului și stabilirea pedepsei penale țin de competența instanței de judecată (a se vedea DCC nr. 146 din 19 decembrie 2019, § 20; DCC nr. 50 din 19 aprilie 2022, § 33).

41. Din aceste considerente, Curtea constată că norma contestată nu afectează articolul 22 în coroborare cu articolele 1 alin. (3) și 23 alin. (2) din Constituție, din perspectiva argumentelor invocate în sesizare.

42. Prin urmare, sesizarea privind excepția de neconstituționalitate este inadmisibilă și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, pe baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g), 140 alin. (2) din Constituție, 27 alineatele (2), (3) literele d) și f) și (4) litera d), 37 alineatele (1) și (2), 40 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 241¹ din Codul penal, ridicată de dna avocat Adriana Eșanu, în interesele dlui Ghenadie Tanas, în dosarul nr. 1-2586/2023, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani.

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

Președinte de sedință

Liuba ȘOVA

Chișinău, 2 octombrie 2025

DCC nr. 148

Dosarul nr. 109g/2025