



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 88g/2025

privind excepția de neconstituționalitate a articolului 141 alin. (2) lit. b) din
Legea nr. 202 din 6 octombrie 2017 privind activitatea băncilor

(interdicția temporară a ocupării unor funcții într-o bancă)

CHIȘINĂU

15 ianuarie 2026

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dnei Liuba ȘOVA, *președinte de ședință*,
dlui Sergiu LITVINENCO,
dlui Ion MALANCIUC,
dnei Viorica PUICA,
dlui Nicolae ROȘCA, *judecători*,
cu participarea dnei Emilia Cazacu, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 4 aprilie 2025,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 15 ianuarie 2026, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a textului „interzicerea temporară a exercitării unor funcții într-o bancă de către persoanele prevăzute la art. 43 responsabile de săvârșirea încălcării;” din articolul 141 alin. (2) lit. b) al Legii nr. 202 din 6 octombrie 2017 privind activitatea băncilor, ridicată de dna avocat Tatiana Iovu, în interesele dlui Corneliu Ghimpu, parte în dosarul nr. 3a-1065/2024, pendinte la Curtea de Apel Centru.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de dnii Ghenadie Mîra, Grigore Dașchevici și dna Angela Bostan, judecători de la Curtea de Apel Centru, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

ÎN FAPT

A. Circumstanțele litigiului principal

3. Prin Hotărârea nr. 254 din 4 octombrie 2019, Comitetul Executiv al Băncii Naționale a Moldovei l-a sancționat pe dl Corneliu Ghimpu, fost membru al Comitetului de Direcție al B.C. „Victoriabank” S.A., pentru încălcări grave ale prevederilor Legilor nr. 202 din 6 octombrie 2017 privind activitatea băncilor și nr. 308 din 22 decembrie 2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, aplicându-i sancțiunea avertismentului și interdicția de a ocupa funcții de conducere și funcții-cheie într-o bancă pentru o perioadă de doi ani.

4. La 30 decembrie 2019, dl Corneliu Ghimpu a inițiat o acțiune în contencios administrativ împotriva Băncii Naționale a Moldovei, solicitând anularea sancțiunilor aplicate prin punctul 2 din Hotărârea menționată *supra*.

5. Prin Hotărârea din 8 februarie 2024, Judecătoria Chișinău, sediul Centru, a respins acțiunea. Corneliu Ghimpu a contestat hotărârea pronunțată cu apel.

6. La 18 februarie 2025, dl Corneliu Ghimpu a solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor articolului 141 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 202 din 6 octombrie 2017 privind activitatea băncilor.

7. Printr-o încheiere din 25 martie 2025, Curtea de Apel a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

8. 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 sânt garantate.”

Articolul 16 Egalitatea

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

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sunt 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 23 Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(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 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.

(3) În tot cursul procesului, părțile au dreptul să fie asistate de un avocat, ales sau numit din oficiu.

(4) Amestecul în activitatea persoanelor care exercită apărarea în limitele prevăzute se pedepsește prin lege.”

Articolul 43 Dreptul la muncă și la protecția muncii

„(1) Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

(2) Salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice.

(3) Durata săptămânii de muncă este de cel mult 40 de ore.

(4) Dreptul la negocieri în materie de muncă și caracterul obligatoriu al convențiilor colective sunt garantate.”

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.”

9. Prevederile relevante ale Legii nr. 202 din 6 octombrie 2017 privind activitatea băncilor sunt următoarele:

Articolul 141

Sancțiunile și măsurile sancționatoare aplicabile

„(1) Sancțiunile care pot fi aplicate potrivit prezentei legi sunt:

a) avertisment scris;

b) avertisment public prin care se indică persoana fizică, persoana juridică, inclusiv banca și natura încălcării;

c) aplică și percepe incontestabil amendă băncii pînă la 5% din fondurile proprii ale băncii, calculate la data ultimei raportări, și/sau deținătorilor direcți și indirecti de dețineri în capitalul social al băncii pînă la 100% din mărimea deținerii în capitalul social al băncii, calculată la valoarea nominală;

d) amendă aplicabilă persoanei juridice, de pînă la 10% din valoarea totală netă a cifrei de afaceri realizată în exercițiul financiar precedent, care include venitul brut constînd din dobînzile de încasat și alte venituri similare, venituri din acțiuni și alte titluri cu randament variabil sau fix, precum și comisioanele ori taxele de încasat; în cazul în care persoana juridică are calitatea de filială a unei întreprinderi-mamă, venitul brut relevant este cel rezultat din situațiile financiare consolidate ale întreprinderii-mamă de cel mai înalt rang, din exercițiul financiar precedent;

e) amendă aplicabilă membrului organului de conducere sau persoanei care deține funcții-cheie, de la 1 la 100 de salarii medii ale persoanei fizice sancționate, pentru ultimele 12 luni, care includ toate beneficiile (suplimente, prime și alte adaosuri la salariul de funcție);

f) amendă aplicabilă persoanei fizice, alta decît cea menționată la lit. e), de la 5000 de lei pînă la 100 de milioane de lei;

g) retragerea aprobării acordate persoanelor prevăzute la art. 43;

h) amendă egală cu până la valoarea dublă a beneficiului obținut ca urmare a încălcării, dacă acesta poate fi determinat.

(2) Măsurile sancționatoare care pot fi aplicate potrivit prezentei legi sunt:

a) ordin de încetare a conduitei ilicite a persoanei și de abținere de la repetarea acesteia;

b) interzicerea temporară a exercitării unor funcții într-o bancă de către persoanele prevăzute la art. 43 responsabile de săvârșirea încălcării;

[...]"

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

10. Autorul excepției susține că norma nu este formulată de o manieră previzibilă, deoarece nu prevede durata maximă pentru care poate fi aplicată măsura interzicerii exercitării unor funcții într-o bancă și nici nu prevede categoria funcțiilor pentru care poate fi aplicată această interdicție. În opinia autorului, măsura în discuție îi oferă autorității competente o marjă discreționară largă în aplicarea interdicției menționate, fapt ce poate genera restrângeri arbitrare ale dreptului de a munci într-o instituție bancară.

11. Autorul excepției consideră că prevederea contestată este contrară articolelor 1 alin. (3), 16, 23, 26, 43 și 54 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

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

13. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Legea nr. 202 din 6 octombrie 2017 privind activitatea băncilor, ține de competența Curții Constituționale.

14. Curtea constată că excepția de neconstituționalitate, ridicată de reprezentantul unei părți într-un proces din fața instanței de judecată, este formulată de subiectul căruia i s-a conferit acest drept, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

15. Curtea reține că obiectul excepției îl constituie articolul 141 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 202 din 6 octombrie 2017 privind activitatea băncilor, care nu a făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

16. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză în care a fost contestată o hotărâre pronunțată în baza prevederii criticate. Astfel, Curtea admite că instanța de judecată va avea în vedere prevederea contestată la soluționarea cauzei.

17. 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 autorului sesizării, dacă prevederile contestate reprezintă o ingerință într-un drept fundamental.

18. Autorul sesizării susține că norma contestată încalcă articolele 1 alin. (3) (*statul de drept*), 16 (*egalitatea*), 23 (*calitatea legii*), 26 (*dreptul la*

apărare), 43 (*dreptul la muncă*) și 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) din Constituție.

19. Cu privire la incidența articolului 1 alin. (3) din Constituție, Curtea reține că, în prezenta cauză, această normă comportă un caracter general și nu poate reprezenta un reper individual și separat, ci trebuie coroborat cu alte prevederi din Constituție, a căror incidență trebuie să fie argumentată de autorul sesizării (a se vedea DCC nr. 190 din 21 decembrie 2023, § 25; DCC nr. 130 din 17 septembrie 2025, § 14).

20. Cu privire la incidența articolelor 16, 23 și 54 din Constituție, Curtea reține că acestea nu au o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a fi aplicabile, autorii excepțiilor de neconstituționalitate trebuie să demonstreze existența unei ingerințe în drepturile fundamentale (a se vedea DCC nr. 190 din 21 decembrie 2023, § 25; DCC nr. 120 din 26 august 2025, § 27).

21. Referitor la incidența articolului 26 din Constituție, Curtea observă că autorul nu a argumentat contradicția dintre prevederea contestată și norma constituțională invocată. În situații similare, Curtea a notat că simpla trimitere la un text din Constituție, fără explicarea pretensei neconformități cu acesta a prevederilor legale contestate, nu echivalează cu un argument. Curtea a stabilit că, dacă ar proceda la examinarea unei asemenea excepții de neconstituționalitate, ea s-ar substitui autorului acesteia în privința formulării unor critici de neconstituționalitate, fapt care ar echivala cu un control efectuat din oficiu (a se vedea DCC nr. 75 din 13 iulie 2023, § 20; DCC nr. 171 din 7 decembrie 2023, § 28).

22. Referitor la incidența articolului 43 din Constituție, autorul susține că norma contestată de la articolul 141 alin. (2) lit. b) din Legea privind activitatea băncilor este incertă din două puncte de vedere: (i) nu prevede un termen maxim pentru care Banca Națională a Moldovei poate aplica interdicția de a ocupa funcții într-o bancă și (ii) nu stabilește, la modul concret, funcțiile în privința cărora poate fi instituită interdicția.

23. Analiza coroborată a legislației permite Curții să constate că, în baza prerogativei de la articolul 72 alin. (3) lit. r) din Constituție, legislatorul a stabilit că Banca Națională este banca centrală a Republicii Moldova (articolul 1 din Legea privind Banca Națională a Moldovei); este autoritatea competentă pentru bănci și exercită în privința acestora atribuții de licențiere, reglementare și supraveghere prudențială (a se vedea articolul 4 alin. (1) din Legea privind activitatea băncilor).

24. În îndeplinirea funcției de supraveghere prudențială și de aplicare a sancțiunilor prevăzute de lege, ea [Banca Națională a Moldovei] dispune de competențele necesare și acționează în mod independent (a se vedea articolul 5 alin. (4) din Lege). Astfel, potrivit articolului 138 alin. (1) din Legea nr. 202/2017, în exercitarea funcțiilor sale, Banca Națională a Moldovei deține competența să dispună, față de o bancă, față de acționarii acesteia, față de membrii organului de conducere al băncii, față de persoanele care dețin funcții-cheie în cadrul băncii, care încalcă dispozițiile legii, ale actelor normative sau ale altor acte emise în aplicarea acesteia, referitoare la supraveghere sau la condițiile de desfășurare a activității, măsuri potrivit prevederilor articolului 139 și/sau să aplice sancțiuni și măsuri sancționatoare

potrivit prevederilor articolului 141 din Lege. Cadrul legal în vigoare stabilește, cu valoare de principiu, că Banca Națională a Moldovei este singura autoritate în măsură să se pronunțe asupra considerentelor de oportunitate, a evaluărilor și analizelor calitative care stau la baza emiterii actelor sale privind aplicarea sancțiunilor, măsurilor sancționatoare și a altor măsuri (articolul 144 alin. (3) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor). În acest sens, Curtea observă că norma contestată stabilește ca măsură sancționatoare „interzicerea temporară a exercitării unor funcții într-o bancă”. Prin expresia legală „interzicerea temporară”, legislatorul i-a acordat autorității competente, *i.e.* Băncii Naționale a Moldovei, prerogativa să priveze persoanele prevăzute la articolul 43 din Legea nr. 202/2017 care au încălcat dispozițiile legale de dreptul de a exercita o funcție în bancă, fără a preciza termenul de aplicare a acestei măsuri.

25. Curtea nu poate reține afirmația autorului sesizării că norma contestată ar oferi Băncii Naționale „o marjă mare și nelimitată în aplicarea măsurii respective de sancționare, indiferent de circumstanțele fiecărui caz în parte”, deoarece, contrar afirmațiilor menționate, legislatorul a prevăzut că la stabilirea tipului sancțiunii sau a măsurii sancționatoare Banca Națională a Moldovei are în vedere toate circumstanțele relevante ale săvârșirii faptei (a se vedea articolul 142 alin. (2) din Lege). Astfel, articolul 142 din Legea privind activitatea băncilor stabilește elementele de care trebuie să se țină cont la aplicarea sancțiunilor și/sau a măsurilor sancționatoare, care reclamă, *inter alia*, necesitatea respectării unei relații rezonabile de proporționalitate între faptă și sancțiune.

26. Cu referire la argumentul autorului excepției privind omisiunea de a reglementa un termen maxim al interdicției de ocupare a unor funcții, Curtea observă că Banca Națională a Moldovei, exercitându-și competența de a aplica interdicția în discuție, înțelegând caracterul temporar al măsurii și în funcție de natura, pericolul și circumstanțele faptelor/încălcărilor constatate, i-a interzis persoanei reclamante pe o perioadă de doi ani să exercite funcții în organele de conducere și funcții cheie într-o bancă (Hotărârea Comitetului Executiv al Băncii Naționale a Moldovei nr. 254 din 4 octombrie 2019, § 2). Autoritatea bancară a considerat că măsurile sancționatoare aplicate în cauză sunt eficiente, proporționale și disuasive.

27. Curtea notează că autorul sesizării nu a adus argumente de constituționalitate care să demonstreze că interdicția provizorie aplicată în privința sa este excesivă. În acest sens, Curtea reiterează că excepția de neconstituționalitate manifestă nu doar o funcție preventivă, ci și una reparatorie, pentru că ea privește în primul rând situația concretă a părții lezate în drepturile sale prin norma criticată.

28. Curtea nu poate reține nici argumentul autorului sesizării potrivit căruia norma contestată este imprevizibilă și încalcă dreptul constituțional la muncă, deoarece nu stabilește categoria de funcții pentru care poate fi aplicată interdicția. Or, legislatorul a prevăzut că „[m]ăsurile sancționatoare care pot fi aplicate potrivit prezentei legi sunt: [...] b) interzicerea temporară a exercitării unor funcții într-o bancă de către persoanele prevăzute la art. 43 responsabile de săvârșirea încălcării” (a se vedea articolul 141 alin. (2) lit. b) din Legea privind activitatea băncilor).

29. Curtea menționează că semnificația noțiunii de previzibilitate depinde într-o mare măsură de conținutul textului despre care este vorba și de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și de calitatea destinatarilor săi. Principiul previzibilității legii nu se opune ideii ca persoana în cauză să fie determinată să recurgă la îndrumări clarificatoare pentru a putea evalua, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele cauzei, consecințele ce ar putea rezulta dintr-o anumită faptă. Este, în special, cazul profesioniștilor, care sunt obligați să dea dovadă de o mare prudență în exercitarea profesiei lor, motiv pentru care se așteaptă din partea lor să acorde o atenție specială evaluării riscurilor pe care aceasta le prezintă (a se vedea *Sud Fondi SRL și alții v. Italia*, 20 ianuarie 2009, § 109).

30. Curtea observă că Legea privind activitatea băncilor enumeră faptele sancționabile (articolul 140) și prevede sancțiunile aplicabile acestora (articolul 141). Curtea notează că măsura sancționatoare prevăzută la articolul 141 alin. (2) lit. b) din Legea privind activitatea băncilor este aplicabilă persoanelor prevăzute la articolul 43 din Lege, responsabile de comiterea încălcării, *i.e.* față de membrii organului de conducere și față de persoanele care dețin funcții-cheie în bancă.

31. Având în vedere multitudinea de situații în care poate fi aplicată măsura contestată, Curtea consideră că nu este posibilă stabilirea prin lege a unei liste exhaustive a funcțiilor a căror exercitare se interzice. Legislatorul a delegat Băncii Naționale a Moldovei competența să stabilească funcțiile bancare pentru care se aplică interdicția contestată, în funcție de circumstanțele particulare ale cauzei, prin raportare la încălcările admise. De altfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat, în numeroase cazuri, statuând că, din cauza principiului generalității legilor, conținutul acestora nu poate prezenta o precizie absolută, iar una dintre tehnicile-tip de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. De asemenea, numeroase legi se folosesc de eficacitatea formulelor mai mult sau mai puțin vagi pentru a evita o rigiditate excesivă și a se putea adapta la schimbările de situație (*Cantoni v. Franța*, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, § 31).

32. Curtea observă că prin invocarea incertitudinii normei contestate autorul sesizării, de fapt, își exprimă dezacordul cu însăși măsura sancționatoare aplicată în privința sa. În acest sens, autorul sesizării ridică o problemă de interpretare și de aplicare a expresiei legale „interdicție temporară” într-o cauză concretă, competență care le revine, prin definiție, instanțelor de judecată, și nu Curții Constituționale (a se vedea DCC nr. 176 din 12 decembrie 2023, § 24; DCC nr. 152 din 3 decembrie 2024, § 31; HCC nr. 5 din 16 aprilie 2025, § 79).

33. Prin urmare, pe baza celor menționate mai sus, Curtea constată că sesizarea în cauză 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) lit. d) și (4) lit. d), 37 și 40 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 141 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 202 din 6 octombrie 2017 privind activitatea băncilor, ridicată de dna avocat Tatiana Iovu, în interesele dlui Corneliu Ghimpu, parte în dosarul nr. 3a-1065/2024, pendinte la Curtea de Apel Centru.

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 ședință

Liuba ȘOVA

Chișinău, 15 ianuarie 2026

DCC nr. 2

Dosarul nr. 88g/2025