

REPUBLICA MOLDOVA
JUDECĂTORIA CHIȘINĂU
sediul Rîșcani



REPUBLIC OF MOLDOVA
THE COURT OF CHISINAU
office Rîșcani

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

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



*Destinatar: Curtea Constituțională a Republicii Moldova
Mun. Chișinău, str. Alexandru Lăpușneanu 28*

Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, Vă expediază copia încheierii nr.3-4894/2019 din 05 septembrie 2020 privind ridicarea excepției de neconstituționalitate în cadrul acțiunii de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de către Ghimp Coreneliu către Banca Națională a Moldovei privind anularea actului administrativ.

*Anexe: copia încheierii nr.3-4894/2019 din 05 septembrie 2020 – 3 file.
cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate (original) – 3 file.
sesizarea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate (original) – 13 file.
copia mandat avocațional – 2 file.
copia cererii de chemare în judecată – 18 file.
copia hotărârii nr.254 din 04 octombrie 2019 – 7 file.*

Judecător

Alexei Paniș





EFRIM ROȘCA ASOCIAȚII

Curtea Constituțională a Republicii Moldova
str. Alexandru Lăpușneanu, nr. 28, MD-2004,
mun. Chișinău, Republica Moldova

SESIZARE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE

*depusă în conformitate cu prevederile art. 135 alin. (1) lit. a) și g) din
Constituția Republicii Moldova*

I. AUTORUL SESIZĂRII

1. **Nume, prenume/denumire:** Avocat Vladislav Roșca, Avocat Marin Baltă, avocați în cadrul B.A.A. „Efrim, Roșca și Asociații”
2. **Funcția:** avocați, reprezentanți ai reclamantului Corneliu Ghimpu, în cauza civilă nr. 2-19205951-12-3-30122019
3. **Adresa:** :
4. **Tel./fax, e-mail:** _____

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are drept obiect de examinare verificarea constituționalității sintagmei „încălcare gravă” de la art. 140 alin. (1) lit. p), art. 141 alin. (3) și cuvântul „gravitate” de la art. 142 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor, în sensul corespunderii prevederilor art. 1 alin. (3), art. 15, art. 23 alin. (2) și art. 54 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova.

III. CIRCUMSTANȚELE CAUZEI EXAMINATE DE CĂTRE INSTANȚA DE JUDECATĂ

În procedura Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, se află în examinare acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Corneliu Ghimpu împotriva Băncii Naționale a Moldovei privind anularea pct. 2. din dispozitivul Hotărârii Comitetului executiv al BNM nr. 254 din 04 octombrie 2019, cu privire la sancționarea cu avertisment și interdicția aplicată lui Corneliu Ghimpu de a exercita funcții în organele de conducere și funcții-cheie într-o bancă pe o perioadă de 2 ani.

În perioada 05 noiembrie 2018 – 14 decembrie 2018, Banca Națională a Moldovei a efectuat un control pe teren asupra activității B.C. „Victoriabank” S.A. pentru perioada 31.10.2016 – 31.10.2018 în domeniul

prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului. Rezultatele controlului respectiv au fost consemnate în Raportul privind rezultatele controlului nr. 28-01108/20/1079 din 05.04.2019. Ulterior, la 04 octombrie 2019 Comitetul Executiv al BNM a adoptat Hotărârea nr. 254 prin care, pentru încălcările depistate în cadrul controlului efectuat, au fost secționati atât B.C. „Victoriabank” S.A., cât și Corneliu Ghimpu – fost membru al Comitetului de Direcție, precum și o persoană ce a exercitat atribuțiile președintelui Comitetului de Direcție în perioada 15.10.2016 – 03.03.2018. Prin Hotărârea Comitetului Executiv nr. 254 din 04.10.2019, în temeiul art. 140 alin. (1) lit. p), art. 141 alin. (3) și art. 142 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor, BNM a calificat încălcările depistate în cadrul activității B.C. „Victoriabank” S.A. ca fiind încălcări grave ale prevederilor Legii nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului și ale prevederilor art. 95 din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor.

Drept consecință a încălcărilor grave depistate în activitatea B.C. „Victoriabank” S.A., Banca Națională a Moldovei a considerat că reclamantul Corneliu Ghimpu se face vinovat de respectivele încălcări, motiv din care l-a sancționat cu avertisment și, prin măsură sancționatoare, i-a interzis pe o perioadă de doi ani să exercite funcții în organele de conducere și funcții cheie într-o bancă.

IV. EXPUNEREA PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ADUSE ÎN SPRIJINUL ACESTEI AFIRMAȚII

A. CADRUL NORMATIV PERTINENT

1. Prevederi relevante din Constituția Republicii Moldova:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

(1) [...]

(2) [...]

(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 sînt garantate.

Articolul 15 Universalitatea

Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea.

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

(1) [...]

(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 54 Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

(1) [...]

(2) [...].

(3) [...]

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

2. Prevederi relevante din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor:

Articolul 95. Politici de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului

(1) Banca trebuie să dispună de politici și proceduri interne în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului și trebuie să aplice cerințele legislației cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.

(2) Banca nu poate ascunde, converti sau transfera bani sau alte valori, știind că acestea provin din activități criminale, pentru mascarea originii lor ilegale, și nici asista persoana angajată în astfel de activități pentru evitarea consecințelor legale ale faptelor ei.

Articolul 140. Faptele sancționabile

(1) Banca Națională a Moldovei are competența aplicării sancțiunilor și măsurilor sancționatorii prevăzute la art.141 în toate cazurile în care constată că o bancă și/sau oricare dintre persoanele prevăzute la art.43 se fac vinovate de următoarele fapte:

[...]

p) banca a comis o încălcare gravă a prevederilor art.95 din prezenta lege și/sau a prevederilor Legii nr.308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, și/sau ale actelor normative emise în vederea executării acestei legi, inclusiv neîndeplinirea deciziei de sistare a executării activităților sau a tranzacțiilor suspecte, precum și a deciziei de sistare a bunurilor suspecte, emise de către organul investit cu atribuții de prevenire și de combatere a spălării banilor și finanțării terorismului;

[...]

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 până 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 până la 100% din mărimea deținerii în capitalul social al băncii, calculată la valoarea nominală;

d) amendă aplicabilă persoanei juridice, de până la 10% din valoarea totală netă a cifrei de afaceri realizată în exercițiul financiar precedent, care include venitul brut constând din dobânzile 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 decât cea menționată la lit. e), de la 5000 de lei până 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;
- c) retragerea licenței acordate băncii, potrivit prevederilor art. 22;
- d) suspendarea exercitării drepturilor de vot ale acționarului sau acționarilor responsabili.

(3) Măsurile sancționatoare prevăzute la alin. (2) pot fi aplicate concomitent cu dispunerea de sancțiuni sau independent de acestea.

[...]

Articolul 142. Aplicarea sancțiunilor și a altor măsuri sancționatoare

(1) Sancțiunile și măsurile sancționatoare aplicate potrivit art. 141 trebuie să fie eficace și proporționale cu faptele și deficiențele constatate și să fie de natură a avea un efect descurajant.

(2) La stabilirea tipului sancțiunii sau a măsurii sancționatoare și a cuantumului amenzii, Banca Națională a Moldovei are în vedere toate circumstanțele relevante ale săvârșirii faptei, inclusiv următoarele aspecte, după caz:

- a) gravitatea și durata faptei;

[...]

B. PRETINSE ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI

Cu referire la sintagma „încălcare gravă” e la art. 140 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor

1. Avînd în vedere circumstanțele cauzei și prevederile legale menționate supra, considerăm că sintagma „încălcare gravă” de la art. 140 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor este neclară și imprevizibilă, respectiv, contravine art. 1 alin. (3), art. 15, art. 23 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova. În susținerea afirmației că sintagma „încălcare gravă” este neconstituțională aducem următoarele argumente.

2. La adoptarea unui act normativ sau a unei norme legale urmează a fi respectat cu strictețe principiul securității raporturilor juridice, ce determinat și asigurat de corespunderea lui celor 3 (trei) criterii de calitate a normei juridice: accesibilitate, previzibilitate și claritate. Norma a cărei constituționalitate se solicită a fi verificată, opinăm că nu corespunde criteriilor de previzibilitate și claritate. Includerea în norma legală a sintagmei „încălcare gravă” fără stabilirea expresă a acțiunilor sau inacțiunilor care constituie încălcări grave, conferă normei un caracter discreționar și permite aplicarea sa arbitrară și abuzivă. Astfel, în lipsa unor repere de calificare a încălcărilor ca fiind „grave”, formula vizată lasă loc de interpretări subiective, eventual neproporționale, în corespundere cu propriile percepții și interese din partea Băncii Naționale a Moldovei, care, în temeiul art. 75 – 75² din Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, este unica autoritate publică competentă să depisteze încălcări în domeniul bancar și să aplice sancțiuni. Astfel, în cazul reclamantului Corneliu Ghimpu, acționând în temeiul prevederii care operează cu formula „încălcare gravă”, în contextul unui cadru normativ care nu oferă o clasificare a încălcărilor respective și nu explică care anume dintre încălcări sunt grave, Banca Națională a Moldovei, pe de o parte a aplicat cea mai ușoară sancțiune prevăzută de legislația cu privire la activitatea băncilor – avertismentul scris, iar pe de altă parte a aplicat o măsură sancționatoare severă - interdicția de a exercita funcții în organele de conducere și funcții-

cheie într-o bancă pe o perioadă de 2 ani, măsură de natură să restricționeze exercitarea unuia din drepturile fundamentale - dreptul la muncă.

3. Atenționăm asupra faptului că niciun act normativ, inclusiv Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor, Legea nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, actele normative subordonate legii emise de către Banca Națională a Moldovei nu conțin o definiție sau o explicație a sintagmei „încălcare gravă”. Mai mult, singura mențiune în legislația cu privire la domeniul bancar a sintagmei respective este cea de la art. 140 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor, normă în privința căreia și solicităm verificarea constituționalității.

4. Având în vedere aceste lacune de reglementare a instituției „încălcare gravă”, înțelegem cert că norma care o reglementează nu răspunde criteriilor de calitate impuse normelor juridice, și anume – previzibilitate și claritate. O normă care nu răspunde acestor criterii este de natură să genereze încălcarea drepturilor și libertăților persoanei, fapt prin care contravine mai multor prevederi constituționale concomitent, și anume art. 1 alin. (3), art. 15 și 23 din Constituția Republicii Moldova. Astfel, prevederea art. 140 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 202/2017, utilizată în contextul lipsei unor explicații normative ale expresiei „încălcare gravă”, nu doar contravine tehnic unor prevederi constituționale, dar afectează grav valorile protejate prin aceste norme – drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

5. Constituția Republicii Moldova interpretează drepturile și libertățile omului ca valori supreme ale societății și face acest lucru chiar de la primul articol al său – art. 1 alin. (3) – în care consacră că „(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.”.

6. Constituția Republicii Moldova a impus implementarea unor mecanisme care să asigure transpunerea în realitate a valorilor pe care le promovează. Eficiența acestor mecanisme poate fi apreciată nu numai din punct de vedere al Legii Supreme, ci și din perspectiva legilor. Din aceste considerente, de felul cum sunt abordate problemele în situații concrete depinde eficiența mecanismelor. Propriu-zis, fiecare drept, fiecare libertate consfințită constituțional obligă statul să adopte legi care ar prevedea mecanismele ce ar permite transpunerea în viață a reglementărilor constituționale. În lipsa unor mecanisme efective, aceste drepturi și libertăți rămân să fie doar declarative.

7. În continuare, dezvoltând prevederile art. 1, în corespundere cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale etc., Constituția proclamă la art. 15 principiul universalității, după cum urmează: „Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea”.

8. În unele situații, norma constituțională nu a detaliat conținutul principiului universalității, lăsându-l pe seama legilor organice, avându-se în vedere atât legile materiale, cât și cele procesuale. Printre legile materiale care reglementează drepturi și libertăți și îndatoriri ale persoanei sunt și legile din domeniul bancar. Stabilirea prin lege organică a principiului universalității ce guvernează relațiile sociale, în spațiul cărora se manifestă drepturile, libertățile și îndatoririle, urmărește, pe de o parte, subordonarea tuturor cetățenilor legii. Pe de altă parte, legea trebuie să protejeze drepturile legitime ale cetățeanului

împotriva tentativelor autorităților de a-și extinde prerogativele prin lezarea drepturilor și libertăților omului și în detrimentul acestora.

9. Dar toate drepturile, libertățile și obligațiile ar rămâne declarative la nivel de Constituție și legi organice, dacă nu ar fi asigurat dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. Acest drept este statuat la art. 23 din Constituția Republicii Moldova, conform căruia:

„(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.”.

Întrucât membrii organelor de conducere ale băncilor sunt recunoscuți ca subiecți juridici prin legislația bancară, în prezenta speță interesează în mod special alin. (2) de la art. 23 din Constituție. Astfel, statul, prin autoritățile sale, are obligația să asigure fiecărui om dreptul de a-și cunoaște atât drepturile, cât și îndatoririle. Cerința accesibilității actelor normative se realizează prin publicarea lor, făcându-le accesibile. Totuși, cerința accesibilității nu este singura cerință careia trebuie să-i răspundă orice act normativ, fapt reținut în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

10. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit două cerințe principiale față de legi. În primul rând, legea trebuie să fie accesibilă. În al doilea rând, aceasta poate fi considerată „lege” doar dacă este formulată cu o precizie suficientă, care permite cetățeanului să-și controleze comportamentul: el trebuie să poată prevedea, în cazurile când este necesar și cu ajutorul cuvenit, într-un grad rezonabil, în circumstanțe specifice, consecințele care pot surveni în urma acțiunii (*The Sunday Times v. the Marea Britanie* (nr. 1), 1979, §49; *Maestri v. Italia* din 2004 etc.). Or, norma legală de la art. 140 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 202/2017, prin utilizarea unui termen juridic, care determină aplicarea răspunderii juridice, neexplicat în vreun fel de legislația bancară și care lasă loc de interpretări și aplicări arbitrare, încalcă în mod special cerința clarității și previzibilității legii. Astfel că subiectul acestei norme nu cunoaște și nici nu are de unde să cunoască care este sensul avut în vedere de Legiuitor la momentul instituirii lui. Cu atât mai mult, subiectul acestei norme nu are de unde să cunoască care va fi sensul avut în vedere de BNM sau oricare alt subiect la aplicarea acestei norme. Prin urmare, subiectul norme de la art. 140 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 202/2017, nici independent, nici cu consiliere juridică specializată nu are cum să prevadă care sunt încălcările care se califică ca fiind „grave”, or, reiterăm – legislația bancară nu pune la dispoziția sa niciun reper care să-i permită să aprecieze rezonabil posibilul gravitate a acțiunilor sale la implementarea normelor vizate de art. 140 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 202/2017.

11. În lipsa previzibilității cu privire la faptă, subiectul norme de la art. 140 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 202/2017 nu poate să prevadă nici sancțiunea care îi poate urma. Pe de o parte nu poate să prevadă aplicarea unei posibile sancțiuni sau măsuri sancționatoare, pentru că legea nu explică care încălcare este „gravă” și pentru săvârșirea căreia va surveni o sancțiune și/sau măsură sancționatoare, și care încălcare nu este gravă, respectiv nu va exista posibilitatea aplicării unei sancțiuni/măsuri sancționatoare, or, norma de la art. 140 alin. (1) lit. p) prevede în calitate de abatere sancționabilă doar „încălcarea gravă”.

Cu referire la cuvântul „gravitate” de la art. 142 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor

12. În context, menționăm că, conceptul de „gravitate” a încălcărilor reprezintă aspect care, în temeiul art. 142 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 202/2017, trebuie să se ia în considerare de către Banca Națională a Moldovei la stabilirea tipului sancțiunii sau a măsurii sancționatoare și a cuantumului amenzii. Așa cum am remarcat supra, pe lângă faptul că legea nu definește conceptul de „încălcare gravă”, aceasta nu oferă nici o clasificare a încălcărilor legislației bancare în funcție de gravitatea lor, cum de altfel o face

spre exemplu legea penală: infracțiuni ușoară, mai puțin grave, infracțiuni gravă etc. O asemenea clasificare sau explicație nu este oferită nici de alte legi din domeniul bancar. Cu toate acestea, art. 142 alin. (2) lit. a), de rând cu art. 140 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor, prevede sancționarea anume în funcție de gravitate, și în special pentru o încălcare gravă.

13. De asemenea, nu sunt reglementate nici careva criterii care să permită a identifica și califica încălcările în funcție de „gravitate”. Astfel, subiectul reglementărilor bancare nu poate să prevadă consecințele acțiunilor sale în cazul în care optează pentru unele sau pentru altele.

14. În context, imprevizibilitatea consecințelor faptelor sale – adică imprevizibilitatea în privința sancțiunii și/sau a măsurii sancționatorii ce poate să-i fie aplicată de BNM – este alimentată și de modul în care Legea nr. 202/2017 reglementează sancțiunile și măsurile sancționatoare. Astfel, și sancțiunile, și măsurile sancționatoare sunt statuate într-o manieră generală, printr-o simplă enumerare într-un singur articol al legii. Regulile de aplicare a acestor sancțiuni, de asemenea nu statuează care dintre ele și când pot fi aplicate pentru o faptă sau alta. În aceste circumstanțe necesitatea clarității și previzibilității termenilor utilizați și a normelor în ansamblu este și mai mare, în special pentru termenii și normelor care identifică și califică încălcările în funcție de gravitate, stabilesc nivelurile de gravitate a încălcărilor (de exemplu – ușoară, medie, gravă etc.) și atrag după sine aplicarea unor consecințe juridice severe, de natură să afecteze exercitarea unor drepturi legale, dar mai ales a unor drepturi constituționale.

15. Pornind de la cele relevate supra, în norma de la art. 142 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 202/2017, termenul „gravitatea” de asemenea nu răspunde condițiilor clarității și previzibilității, încălcând cerințele normei constituționale de la art. 23 alin. (2), iar, prin consecință, și a reglementărilor constituționale ale art. 15 și art. 1 alin. (3) din Constituție.

Cu referire la art. 141 alin. (3) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor

16. Mai mult, Legea nr. 202/2017 prevede la art. 141 alin. (3) că, „(3) Măsurile sancționatoare prevăzute la alin. (2) pot fi aplicate concomitent cu dispunerea de sancțiuni sau independent de acestea.”, fără a explica, însă când această aplicare cumulativă poate avea loc și când nu. În lipsa unor prevederi clare privind cazurile și condițiile de aplicare cumulativă a acestor două instituții juridice – sancțiunea și măsura sancționatoare – rămâne la liberul arbitru al Băncii Naționale a Moldovei să decidă, de la caz la caz, asupra modului de aplicare a lor, în funcție de propriile aprecieri subiective, de propriile interese și de limita capacităților de cunoaștere și înțelegere a normelor legale și constituționale ale unor funcționari de-ai săi. Lipsa de previzibilitate în privința cazurilor și condițiilor de aplicare cumulativă a sancțiunilor și măsurilor sancționatoare statuate de Legea nr. 202/2017, îi imprimă normei de la art. 141 alin. (3) din Legea nr. 202/2017 un caracter neconstituțional, contravenind în primul rând art. 23 din Constituție, iar prin consecință și art. 1 alin. (3) și art. 15 din Legea Supremă în stat.

17. Este cu atât mai acută neconformitatea normei de la alin. (3) al art. 141 din Legea nr. 202/2017, cu cât măsurile sancționatoare sunt de natură să restricționeze drepturi fundamentale, reglementate de Constituție, așa cum este măsura de la art. 141 alin. (2) lit. b) din aceeași lege – „interzicerea temporară a exercitării unor funcții într-o bancă de către persoanele prevăzute la art. 43 responsabile de săvârșirea încălcării” – care restricționează exercitarea unui drept constituțional – dreptul la muncă.

18. Gravitatea imprevizibilității normei de la art. 141 alin. (3), coroborat cu art. 142 alin. (2) din aceeași lege, reiese și din posibilitatea teoretică, dar mai ales din situațiile practice, când Banca Națională a Moldovei aplică în tandem sancțiuni și măsuri sancționatoare neproporționale reciproc. Așa spre

exemplu, în cauza civilă în cadrul căreia este ridicată prezenta excepție de neconstituționalitate, după cum am remarcat mai sus, Banca Națională a Moldovei a aplicat cea mai ușoară sancțiune – avertismentul, împreună cu o măsură sancționatoare invazivă într-un drept constituțional (dreptul la muncă), și anume interdicția de a exercita funcții în organele de conducere și funcții-cheie într-o bancă pe o perioadă de 2 ani.

Astfel, se observă că prevederea de la alin. (3) al art. 141 lasă loc de aplicare în cumul a unor sancțiuni și măsuri sancționatoare care răspund diferitor nivele de proporționalitate, încălcând astfel art. 54 alin. (4) din Constituție, care statuează imperativ că „(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”.

Jurisprudență constituțională relevantă

19. Reținem că în jurisprudența Curții Constituționale s-a definitivat deja o practică bine conturată, conform căreia o normă legală urmează să corespundă criteriilor de calitate: accesibilitate, previzibilitate și claritate. În nenumărate rânduri Curtea a menționat că norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. La caz, lipsește această precizie a normei de drept, or, o persoană din cele prevăzute la art. 43 din Legea privind activitatea băncilor, inclusiv un membru al organului de conducere a unei bănci, nu poate cunoaște cu certitudine care fapte contrare legii, ale acestuia sau ale băncii, pot fi calificate de Banca Națională a Moldovei ca fiind încălcări grave.

20. Mai mult, nici nu li se poate cere să cunoască această informație atât timp, cât nici legea și nici actele normative subordonate legii, emise de Banca Națională, nu definesc și nici măcar nu stabilesc niște criterii de apreciere a gravității încălcărilor. Este cert faptul că legislația bancară urmează a fi respectată atât de bănci, cât și de angajații acestora și membrii organelor de conducere. Însă, pentru a asigura o activitate bancară conformă, cadrul normativ care o reglementează trebuie să fie și clar, și previzibil, astfel încât subiecții raporturilor pe care acest cadru le reglementează să cunoască și să înțeleagă care sunt responsabilitățile, drepturile și obligațiunile ce le revin, precum și faptele pentru care poate surveni răspunderea juridică, în speță să poată desprinde din respectivul cadru normativ nivelul de „gravitate” al diferitor fapte ale sale, care anume dintre ele reprezintă „încălcări grave” și care sunt consecințele juridice care pot surveni pentru unele sau altele.

21. Cu referire la jurisprudența Curții Constituționale, potrivit hotărîrii nr. 4 din 22.04.2013, Curtea reține că principiul statului de drept, fiind consacrat în preambulul Constituției, vizează Constituția în integralitatea sa. Acest principiu fundamentează exigența unei protecții adecvate împotriva arbitrarului din partea puterii publice (§56 al hotărîrii).

22. În hotărîrea nr. 7 din 24.05.2012, Curtea reține că statul de drept presupune că orânduirea socială și de stat se bazează pe normele și principiile fundamentale ale dreptului. O trăsătură esențială a statului de drept este subordonarea rigidă a tuturor, inclusiv a instituțiilor statale, normelor clare, previzibile și prestabilite ale dreptului (§37 al hotărîrii).

23. În hotărîrea nr. 26 din 23.11.2010, Curtea a relevat că pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde

criteriilor clarității este contrară art. 23 din Constituție, care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile (§10 al hotărârii).

24. Necesitatea examinării calității legii de către autoritățile publice ale Republicii Moldova a fost evidențiată și în jurisprudența CtEDO pe mai multe cauze (*Busuioc v. Moldova*, *Guțu v. Moldova*). Astfel, în cauza *Guțu v. Moldova*, §66 (cererea nr. 20289/02, 7 iunie 2007): „...expresia „prevăzută de lege” nu presupune doar corespunderea cu legislația națională, dar, de asemenea, se referă la calitatea acelei legislații (a se vedea *Halford v. the United Kingdom*, Reports 1997-III, p.1017, §49). ...Legislația națională trebuie să indice cu o claritate rezonabilă scopul și modalitatea de exercitare a discreției relevante acordate autorităților publice, pentru a asigura persoanelor nivelul minim de protecție la care cetățenii au dreptul în virtutea principiului preeminenței dreptului într-o societate democratică (a se vedea *Domenichini v. Italy*, Reports 1996-V, p.1800, §33)”.

25. În hotărârea nr. 12 din 04.06.2013, Curtea Constituțională reține că articolul 23 alin. (2) din Constituție pune în sarcina statului obligația de a face accesibile toate legile și actele normative. Deși articolul 23 din Constituție cuprinde expres doar criteriul de accesibilitate și claritate al legii, Curtea Europeană, prin jurisprudența sa, impune ca normele adoptate de autoritățile publice să fie inclusiv suficient de precise, previzibile și să corespundă principiului reglementării specifice. Curtea constată că rigorile impuse de art.23 alin.(2) din Constituție, precum obligația statului de a asigura fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile și de a face accesibile actele normative, includ principiile Convenției Europene și ale jurisprudenței Curții Europene de a asigura precizia, previzibilitatea legii și reglementarea specificativă (§99 al hotărârii).

26. În hotărârea nr. 15 din 13.09.2011, Curtea Constituțională, referindu-se la principiile degajate din hotărârea Curții Europene *Busuioc v. Moldova* (cererea nr.61513/00, hotărârea din 21 decembrie 2004), relatează că o normă nu poate fi considerată „lege” decât dacă ea este formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă comportamentul său: el sau ea trebuie să poată – în caz de necesitate cu consultanță corespunzătoare – să prevadă, în mod rezonabil, în dependență de circumstanțele cauzei, consecințele care pot să rezulte dintr-o acțiune concretă (§59 al hotărârii). În continuare, în aceeași hotărâre, făcând referire la jurisprudența CtEDO, Curtea reiterează că „legislația națională trebuie să indice cu o claritate rezonabilă scopul și modalitatea de exercitare a discreției relevante acordate autorităților publice, pentru a asigura persoanelor nivelul minim de protecție la care cetățenii au dreptul în virtutea principiului preeminenței dreptului într-o societate democratică (a se vedea *Domenichini v. Italia*, Rapoarte 1996-V, p.1800, §33). [...]” (§60 al hotărârii).

27. O altă hotărâre a Curții Constituționale relevantă prezentei excepții de neconstituționalitate este cea cu nr. 13 din 15.05.2015 (§105 – 109 ale hotărârii), în care Curtea a reiterat că articolul 23 alin.(2) din Constituție pune în sarcina statului obligația de a face accesibile toate legile și actele normative. Deși articolul 23 din Constituție cuprinde expres doar criteriul de accesibilitate și claritate al legii, Curtea, prin jurisprudența sa, a reținut că normele adoptate de autoritățile publice urmează a fi și suficient de precise și previzibile. Curtea a reținut că potrivit jurisprudenței Curții Europene: „O normă este accesibilă și previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane să își corecteze conduita și să fie capabilă, cu consiliere adecvată, să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-o normă. [...] legea trebuie să fie accesibilă într-un mod adecvat: cetățeanul trebuie să aibă un indiciu adecvat, în circumstanțe concrete, asupra reglementărilor legale aplicabile [...]” (cauza *Silver vs Regatul Unit*, hotărârea din 25 martie 1983).

28. Totodată, în jurisprudența sa Curtea Europeană a statuat că: „[...] odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență pentru a evita pe cât este posibil

insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții [...]” (cauza *Păduraru vs România, hotărârea din 1 decembrie 2005*).

29. Curtea Constituțională mai menționează că orice act normativ trebuie să respecte principiile și normele constituționale, precum și exigențele de tehnică legislativă, menite să asigure claritatea, previzibilitatea, predictibilitatea și accesibilitatea actului. Legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține, iar în cazul unor instituții juridice cu o structură complexă, să prevadă elementele ce disting particularitățile lor. Curtea reține că, prin reglementările de tehnică legislativă, legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvată ale fiecărui act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară.

30. O prevedere similară precum cea a cărei constituționalități se solicită a fi verificată prin prezenta sesizare, a fost declarată neconstituțională de către Curtea Constituțională prin hotărîrea nr. 19 din 18.12.2012 prin care s-a expus asupra constituționalității prevederilor art. 18 alineatul (1) litera c¹) și alineatul (5¹) din Legea nr.113 din 17 iunie 2010 privind executorii judecătorești. Curtea a reținut că temeiul din lege, stipulat de articolul 18 alin.(1) lit. c¹), de suspendare a activității pentru “încălcarea gravă a legislației”, pînă la aplicarea sancțiunii disciplinare, nu permite determinarea cu exactitate a situațiilor în care poate avea loc suspendarea activității executorului judecătoresc. De asemenea, legiuitorul nu specifică încălcările care urmează a fi considerate „grave” din punct de vedere juridic (§101 – 102 ale hotărîrii).

În lipsa unei norme accesibile și previzibile, neavînd conturate obiectiv și fără echivoc reperatele, cărora executorul judecătoresc trebuie să își conformeze conduita și în funcție de care este constatată încălcarea gravă a legislației, se deschide calea arbitrarului. Astfel, în partea ce ține de accesibilitatea, claritatea și previzibilitatea legii, Curtea constată că normele criticate de autorul sesizării determină apariția unor situații de incertitudine, ceea ce constituie o încălcare a dispozițiilor articolului 23 alin.(2) din Constituție, în coroborare cu articolul 46 din Constituție (§114 – 115 ale hotărîrii).

31. Alte hotărîri ale Curții Constituționale relevante la examinarea prezentei sesizări sunt cea cu nr. 22 din 01.10.2018 și cea cu nr. 24 din 17.10.2019 prin care Curtea a declarat neconstituțională sintagma „soldată cu urmări grave” regăsită la art. 189 alin.(3) lit.f), art. 307 alin.(2) lit.c), art. 327 alin.(2) lit.c), art. 328 alin.(3) lit.d), art. 329 alin.(2) lit.b) și art. 335 alin.(1^a) din Codul penal.

32. În hotărîrile respective, Curtea a reamintit că preeminența dreptului presupune, *inter alia*, asigurarea legalității și a certitudinii juridice (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de către Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, §41). Condiția previzibilității este îndeplinită atunci când justițiabilul poate cunoaște, din chiar textul normei juridice pertinente, iar la nevoie cu ajutorul interpretării acesteia de către instanțe sau cu ajutorul unor juriști profesioniști, care sunt acțiunile și omisiunile ce-i pot angaja răspunderea penală și care este pedeapsa care îi poate fi aplicată, în cazul încălcării unei norme (*Koprivnikar v. Slovenia*, 24 ianuarie 2017, §47). Totuși, Curtea Europeană a menționat că, deși certitudinea este dezirabilă, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă (*Del Rio Prada v. Spania* [MC], 21 octombrie 2013, §§92, 93). Nevoia de a evita rigiditatea excesivă și de a ține pasul cu circumstanțele schimbătoare presupune exprimarea unor legi în termeni care sunt, într-o mai mare sau mai mică măsură, vagi, iar interpretarea și aplicarea unor asemenea reglementări depinde de practică (*Kokkinakis v. Greece*, 25 mai 1993, §40). Pe de altă parte, utilizarea unor concepte și a unor criterii prea vagi în interpretarea unei prevederi legislative conduce la incompatibilitatea acesteia cu cerințele clarității și previzibilității, în privința efectelor sale (*Livik v. Estonia*, 25 iunie 2009, §§96–104).

De asemenea, pentru ca legea să îndeplinească cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit (*Sissanis v. România*, 25 ianuarie 2007, §66). O putere discreționară care nu este delimitată, chiar dacă face obiectul controlului judiciar din punct de vedere formal, nu trece de testul previzibilității.

33. Curtea a observat că nu există repere fixe în legea penală în funcție de care să poată fi apreciat conținutul noțiunii de „urmări grave” utilizată în aceste articole din Codul penal. De asemenea, legea nu stabilește niciun criteriu material care să cuantifice „gravitatea” urmării prejudiciabile. Având în vedere multitudinea semnificațiilor acestei sintagme, Curtea reține că destinatarul normei penale nu poate cunoaște care este acțiunea/inacțiunea prohibită, astfel încât să-și adapteze conduita în mod corespunzător. În practică, stabilirea acestora nu poate fi făcută de către cei competenți să aplice legea penală, decât în baza unor criterii lipsite de suport legal. Chiar dacă se face apel la consultanța de specialitate, destinatarul normei ar putea fi privat de posibilitatea conformării cu prevederile legale. Așadar, în lipsa unor repere fixe stabilite în legea penală, calificarea urmărilor prejudiciabile ale infracțiunii ca fiind „urmări grave” se face la discreția celor care aplică legea penală, justițiabilul aflându-se într-o stare de incertitudine juridică (§123, 126 – 127 ale hotărârii nr. 24 din 17.10.2019 și §46, 48 și 52 ale hotărârii nr. 22 din 01.10.2018).

34. Observațiile Curții Constituționale citate supra sunt valabile și la examinarea prezentei sesizări, or, nici legislația bancară nu prevede careva criterii sau repere fixe după care ar putea fi apreciat conținutul noțiunii de „încălcare gravă” sau ar putea fi cuantificată „gravitatea” încălcării. În lipsa unor repere fixe în legislația bancară, calificarea încălcării ca fiind gravă se face la discreția Băncii Naționale a Moldovei, iar subiectul de drept (banca sau membrii organelor de conducere) se află într-o stare de incertitudine juridică și imposibilitate de adaptare a conduitei.

35. În hotărârea nr. 26 din 27.09.2016, Curtea Constituțională subliniază că pentru a oferi destinatarilor legii securitate juridică, orice lege trebuie să îndeplinească anumite condiții de calitate. Exigența calității legii este conturată prin prisma principiului securității juridice în componența condițiilor de previzibilitate și claritate a legii. În acest sens, Curtea menționează că dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale, consacrat în articolul 23 alin.(2) din Constituție, implică adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare (§45 – 46 ale hotărârii). Curtea Europeană în jurisprudența sa a subliniat importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, instituind o serie de repere, pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere pentru respectarea acestor exigențe. Astfel, Curtea Europeană a menționat că „nu poate fi considerată „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și corecteze conduita. [...] În special, o normă este previzibilă atunci când oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice” (*Amann vs. Elveția*, 16 februarie 2000, §56). De asemenea, Curtea Europeană a statuat că nivelul de precizie al legislației interne „depinde într-o măsură considerabilă de conținutul actului normativ avut în vedere, domeniul pe care este menit să-l acopere, numărul și statutul celor cărora le este adresat” (*Chorherr v. Austria*, 25 august 1993, §25).

36. În continuare, în aceeași hotărâre nr. 26 din 27.09.2016, Curtea Constituțională reține că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure. Prin urmare, destinatarii trebuie să fie în măsură să prevadă consecințele ce pot decurge dintr-un act determinat doar în baza prevederilor care îl specifică, adică prin aplicarea simplă a regulilor de interpretare lingvistică sau prin aplicarea actelor subordonate acestui act. De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă

principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile. Astfel, legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține, iar în cazul unor instituții juridice cu o structură complexă să prevadă elementele ce disting particularitățile lor. Curtea reține că previzibilitatea și claritatea constituie elemente *sine qua non* ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise (§51 – 54 ale hotărârii).

37. Condițiile de calitate a legii se regăseau și în Legea nr. 780/2001 privind actele legislative, care la art. 4 prevedea că:

„(1) Actul legislativ trebuie să corespundă prevederilor tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, inclusiv legislației comunitare.

(2) Actul legislativ trebuie să corespundă dispozițiilor constituționale și să fie în concordanță cu cadrul juridic existent, cu sistemul de codificare și unificare a legislației.

(3) La elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ se respectă principiile:

- a) oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente;*
- b) consecutivității, stabilității și predictabilității normelor juridice;*
- c) transparenței, publicității și accesibilității”.*

38. Prevederi similare se regăsesc și la art. 3 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, conform căruia:

„(1) La elaborarea unui act normativ se respectă următoarele principii: a) constituționalitatea; b) respectarea drepturilor și libertăților fundamentale; c) legalitatea și echilibrul între reglementările concurente; d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice; e) asigurarea transparenței, publicității și accesibilității; f) respectarea ierarhiei actelor normative. [...]

(3) Actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene”.

39. Generalizînd argumentarea adusă mai sus, reținem că sintagma „încălcare gravă” de la art. 140 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor, nu respectă normele de tehnică legislativă și, astfel, nu corespunde criteriilor de calitate a normei juridice: previzibilitate și claritate. Criteriile respective de calitate a normei juridice sunt impuse atât de legislația națională și cea internațională, cât și de jurisprudența Curții Constituționale și cea a Curții Europene a Drepturilor Omului. În această ordine de idei, sintagma „încălcare gravă” este neclară și imprezvizibilă, respectiv, contravine art. 1 alin. (3), art. 15, art. 23 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova.

V. EXPUNEREA CERINTELOR AUTORULUI:

Prin prisma explicațiilor aduse în prezența sesizare și în temeiul prevederilor art. 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituția Republicii Moldova,

SOLICIT:

1. A admite prezenta sesizare privind excepția de neconstituționalitate a textului „încălcare gravă” de la art. 140 alin. (1) lit. p), art. 141 alin. (3) și cuvântul „gravitate” de la art. 142 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor;

2. A declara neconstituțional textul „încălcare gravă” de la art. 140 alin. (1) lit. p), art. 141 alin. (3) și cuvântul „gravitate” de la art. 142 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor.

VII. DECLARAȚIA ȘI SEMNĂTURA

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

Cu înaltă considerațiune,


Avocatul Vladislav ROȘCA
B.A.A „Efrim, Roșca și Asociații”


Avocatul Marin BALTĂ
B.A.A „Efrim, Roșca și Asociații”

Locul: mun. Chișinău

Data: 27 iulie 2020

ÎNCHEIERE

05 septembrie 2020

municipiul Chișinău

Judecătoria Chișinău, sediul Râcani,
instanța de judecată în componența:

președintele ședinței, judecător – Paniș Alexei,
grefier – Onica Victoria

examinând în ședință de judecată publică, cererea părții reclamante privind ridicarea excepției de neconstituționalitate, în cadrul acțiunii de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Ghimpu Corneliu împotriva Băncii Naționale al Moldovei privind actului administrativ.

c o n s t a t ă :

La 30 decembrie 2019, reclamantul s-a adresat cu cerere de chemare în judecată împotriva Băncii Naționale al Moldovei solicitând anularea punctului 2 din dispozitivul Hotărârii Comitetului executiv al Băncii Naționale a Moldovei nr.254 din 04 octombrie 2019, cu privire la sancționarea cu avertisment și interdicția aplicată lui Ghimpu Corneliu de a exercita funcții în organele de conducere și funcții-cheie într-o bancă pe o perioadă de 2 ani.

Reclamantul care solicită anularea pct.2 din dispozitivul Hotărârii Comitetului executiv al Băncii Naționale a Moldovei, în cadrul ședinței de judecată, stabilite pentru data de 27 iulie 2020, a înaintat cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate cu privire la unele prevederi din legea nr.202/2017, în argumentarea cererii a invocat următoarele:

În procedura Judecătoriai Chișinău, sediul Rîșcani, se află în examinare acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Corneliu Ghimpu împotriva Băncii Naționale a Moldovei privind anularea pct. 2. din dispozitivul Hotărârii Comitetului executiv al BNM nr. 254 din 4 octombrie 2019, cu privire la sancționarea cu avertisment și interdicția aplicată lui Corneliu Ghimpu de a exercita funcții în organele de conducere și funcții-cheie într-o bancă pe o perioadă de 2 ani. 2. În perioada 5 noiembrie 2018 - 14 decembrie 2018, Banca Națională a Moldovei a efectuat un control pe teren asupra activității B.C. „Victoriabank” S.A. pentru perioada 31.10.2016 - 31.10.2018 în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului. Rezultatele controlului respectiv au fost consemnate în

Raportul privind rezultatele controlului nr. 28-01108/20/1079 din 05.04.2019. Ulterior, la 04 octombrie 2019 Comitetul Executiv al BNM a adoptat Hotărârea nr. 254 prin care a sancționat atât B.C. „Victoriabank” S.A. cât și pe Corneliu Ghimpu, fost membru al Comitetului de Direcție precum și persoană ce a exercitat atribuțiile președintelui Comitetului de Direcție în perioada 15.10.2016 - 03.03.2018, pentru încălcările depistate în cadrul controlului efectuat. Prin Hotărârea Comitetului Executiv nr. 254 din 04.10.2019, în temeiul art. 140 alin. (1) lit. p), art. 141 alin. (3) și art. 142 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor, BNM a calificat încălcările depistate în cadrul activității B.C. „Victoriabank” S.A. ca fiind încălcări grave ale prevederilor Legii nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului și ale prevederilor art. 95 din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor. Drept consecință a încălcărilor grave (conform aprecierilor din Hotărârea Comitetului Executiv nr. 254 din 04.10.2019) depistate în activitatea B.C. „Victoriabank” S.A., Banca Națională a Moldovei a considerat că reclamantul Corneliu Ghimpu se face vinovat de respectivele încălcări, motiv din care l-a sancționat cu avertisment și prin măsură sancționatoare i-a interzis pe o perioadă de doi ani să exercite funcții în organele de conducere și funcții cheie într-o bancă.

Consideră că sintagma „încălcare gravă” de la art. 140 alin. (1) lit. p), art. 141 alin. (3) și cuvântul „gravitate” de la art. 142 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor contravin prevederilor art. 1 alin. (3), art. 15, art. 23 alin. (2) și art. 54 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova.

Susține că în speță, sunt întrunite cumulativ toate cele 4 condiții impuse de art. 121 alin. (2) din Codul de procedură civilă. La ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale, instanța nu este în drept să se pronunțe asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, limitându-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții:

a) obiectul excepției intră în categoria actelor prevăzute la art.135 alin.(1) Ut.a) din Constituție; la caz, sintagma „încălcare gravă” este prevăzută la art. 140 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor, iar legile sunt supuse controlului constituționalității potrivit art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție;

b) excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia ori este ridicată de către instanța de judecată din oficiu; această condiție este cu certitudine întrunită, or, Corneliu Ghimpu este parte în proces, avînd calitatea de reclamant și fiind reprezentat de avocații Marin Baltă și Vladislav Roșea;

c) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei; prevederile art. 140 alin. (1) lit. p), art. 141 alin. (3) și art. 142 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 202/2017

privind activitatea băncilor sunt direct aplicabile speței, or, Banca Națională a Moldovei prin Hotărârea Comitetului executiv al BNM nr. 254 din 04 octombrie 2019, a constatat că încălcările depistate în cadrul activității B.C. „Victoriabank” sunt încălcări grave, motiv din care în temeiul art. 140 alin. (1) lit. p), art. 141 alin. (3) și cuvântul „gravitate” de la art. 142 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor, l-a sancționat pe Corneliu Ghimpu cu avertisment și cu interdicție de a exercita pe o perioadă de doi ani funcții în organele de conducere și funcții cheie într-o bancă. Potrivit prevederilor art. 140 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor „Banca Națională a Moldovei are competența aplicării sancțiunilor și măsurilor sancționatorii prevăzute la art. 141 în toate cazurile în care constată că o bancă și/sau oricare dintre persoanele prevăzute la art.43 se fac vinovate de următoarele fapte:[...] p) banca a comis o încălcare gravă a prevederilor art.95 din prezenta lege și/sau a prevederilor Legii nr.308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului”.

d) nu există o hotărâre anterioară a Curții Constituționale avînd ca obiect prevederile contestate;” această condiție la fel este întrunită, or, nu există o hotărâre anterioară a Curții Constituționale care ar avea ca obiect de sesizare prevederile de la art. 140 alin. (1) lit. p), art. 141 alin. (3) sau cuvântul „gravitate” de la art. 142 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor.

Menționează că, lacunele pe care le manifestă prevederile art. 140 alin. (1) lit. p), art. 141 alin. (3) și cuvântul „gravitate” de la art. 142 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor cu prevederile Constituției, motivează existența viciilor de constituționalitate. În acest context, este necesară verificarea constituționalității sintagmei „încălcare gravă” de la art. 140 alin. (1) lit. p), a art. 141 alin. (3) și a cuvântului „gravitate” de la art. 142 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 202/2017.

Pîrîtul nefiind de acord cu cererea privind ridicarea excepției de neconstituționale a solicitat respingerea acesteia invocând următoarele: cererea reclamantului de ridicare a excepției de neconstituționalitate nu este motivată. Cererea nu conține argumente precum că anumite norme ale Constituției se încalcă și care-i legătură cauzală între aceste norme constituționale și normele legale pretins a fi neconstituționale. Cererea dată, de fapt, se rezumă doar la invocarea necesității verificării constituționalității sintagmei „încălcare gravă” de la art. 140 alin. (1) lit. p), art. 141 alin. (3) și cuvântului „gravitate” de la art. 142 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor.

Consideră că prevederile criticate sînt redactate cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane să își corecteze conduita și să fie capabilă, cu consiliere adecvată, să prevadă într-o măsură rezonabilă consecințele care pot apărea dintr-o normă.

Or, din prevederile enunțate rezultă clar care sînt responsabilitățile și atribuțiile membrului organului de conducere a unei bănci, subiectul pasibil sancționării, faptele sancționabile și circumstanțele de care urmează să țină cont BNM la aplicarea sancțiunii, critica autorului sesizării cu privire la claritatea și previzibilitatea textului contestat, fiind una neîntemeiată. Astfel, în condițiile sus-expuse nu apare vreo „incertitudine privind constituționalitatea” normelor legale la care se referă reclamantul - condiție necesară ca instanța de judecată să sesizeze Curtea Constituțională pentru ridicarea excepției de neconstituționalitate.

Examinând cererea reclamantului privind ridicarea excepției de neconstituționalitate, audiind opinia părții adverse, studiind materialele dosarului, instanța de judecată consideră că aceasta este întemeiată și urmează a fi admisă, din următoarele motive.

În conformitatea cu art.195 din Codul administrativ procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169-171.

În conformitate cu art.12¹ din Codul de procedură civilă (1) În cazul existenței incertitudinii privind constituționalitatea legilor, a hotărîrilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărîrilor și ordonanțelor Guvernului ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze, instanța de judecată, din oficiu sau la cererea unui participant la proces, sesizează Curtea Constituțională. (2) La ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale, instanța nu este în drept să se pronunțe asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, limitîndu-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții: a) obiectul excepției intră în categoria actelor prevăzute la art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție; b) excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia ori este ridicată de către instanța de judecată din oficiu; c) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei; d) nu există o hotărîre anterioară a Curții Constituționale avînd ca obiect prevederile contestate. (3) Ridicarea excepției de neconstituționalitate se dispune printr-o încheiere care nu se supune niciunei căi de atac și care nu afectează examinarea în continuare a cauzei, însă pînă la pronunțarea Curții Constituționale asupra excepției de neconstituționalitate se amîină pledoariile. (4) Dacă nu sînt întrunite cumulativ condițiile specificate la alin.(2), instanța refuză ridicarea excepției de neconstituționalitate printr-o încheiere care poate fi atacată odată cu fondul cauzei. (5) Instanța de judecată poate ridica excepția de neconstituționalitate doar dacă cererea de chemare în judecată sau cererea de apel a fost acceptată în modul prevăzut de lege ori dacă cererea de recurs împotriva hotărîrii sau deciziei curții de apel a fost declarată admisibilă conform legii.

La capitolul ce ține de excepția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a Republicii Moldova, prin Hotărârea nr.2 din 09 februarie 2016, pentru interpretarea articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituția Republicii Moldova, a accentuat că, în timp ce dreptul de a ridica excepția de neconstituționalitate aparține judecătorilor din cadrul instanțelor judecătorești de toate nivelele, precum și având în vedere caracterul formal al rolului Curții Supreme de Justiție și lipsa competenței acesteia de a se pronunța asupra excepțiilor de neconstituționalitate ridicate de instanțele judecătorești ierarhic inferioare, prevederile literelor a) și g) de la alin. (1) al articolului 135 din Constituție nu pot fi interpretate în sensul restrângerii dreptului altor instanțe ordinare de a sesiza instanța de jurisdicție constituțională.

Astfel, prin hotărârea nr.2 din 09 februarie 2016 Curtea Constituțională, a hotărât că:

- în cazul existenței incertitudinii privind constituționalitatea legilor, hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze aflate pe rolul său, instanța de judecată este obligată să sesizeze Curtea Constituțională;

- sesizarea privind controlul constituționalității unor norme ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze se prezintă direct Curții Constituționale de către judecătorii/completele de judecată din cadrul Curții Supreme de Justiție, curților de apel și judecătoriilor, pe rolul cărora se află cauza;

- judecătorul ordinar nu se pronunță asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, limitându-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții: (1) obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție; (2) excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia, sau indică că este ridicată de către instanța de judecată din oficiu; (3) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei; (4) nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate;

- până la adoptarea de către Parlament a reglementărilor în executarea prezentei hotărâri, sesizarea privind excepția de neconstituționalitate se prezintă Curții Constituționale de către judecătorii/completele de judecată din cadrul Curții Supreme de Justiție, curților de apel și judecătoriilor, pe rolul cărora se află cauza, în temeiul aplicării directe a articolului 135 alineatul (1) lit. a) și g) din Constituție și astfel cum au fost explicate în prezenta hotărâre, în conformitate cu considerentele menționate în cuprinsul acesteia și al Regulamentului privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională.

În acest sens, se cere a fi precizat că, odată fiind invocată excepția de neconstituționalitate, competența instanței de judecată se limitează în mod exclusiv doar la verificarea întrunirii condițiilor menționate expres în hotărârea nr.2 din 09 februarie 2016, ori verificarea constituționalității normelor contestate constituie competența exclusivă a Curții Constituționale, iar instanța de judecată nu este în drept să refuze părților sesizarea Curții Constituționale, decât doar în cazul neîntrunirii condițiilor menționate supra. În cazul existenței incertitudinii privind constituționalitatea normelor, instanța de judecată este obligată să sesizeze Curtea Constituțională.

În sensul normelor citate supra instanța de judecată apreciază critic argumentul pârîtului referitor la incertitudinea privind constituționalitatea normelor legale la care se referă reclamantul, or, instanța de judecată verifică doar dacă sunt respectate condițiile prevăzute la art. 12¹ din Codul de procedură civilă.

În esență judecătorul notează că sunt respectate toate condițiile stabilite în art.12¹ din Codul de procedură civilă, obiectul excepției intră în categoria actelor prevăzute la art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție, excepția este ridicată de către reprezentantul reclamantului, prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei și nu există o hotărâre anterioară a Curții Constituționale care ar avea ca obiect de sesizare prevederile de la art. 140 alin. (1) lit. p), art. 141 alin. (3) sau cuvântul „gravitate” de la art. 142 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor.

În baza celor expuse și conform prevederilor art.12¹ din Codul de procedură civilă, art.195, art.230 din Codul administrativ, instanța de judecată; -

d i s p u n e:

Se admite cererea reclamantului Ghimpu Corneliu privind ridicarea excepției de neconstituționalitate.

Se transmite Curții Constituționale sesizarea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate în privința textului „încălcare gravă” de la art.140 alin.(1) lit.p), art.141 alin.(3) și cuvântul „gravitate” de la art.142 alin.(2) lit.a) din Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor.

Încheierea nesusceptibilă de atac.

Președintele ședinței,
judecător



Paniș Alexei