



REPUBLICA MOLDOVA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

**asupra sesizării pentru controlul constituționalității alin.(7) art.38
din Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995**

(Sesizarea nr. 24a/2012)

CHIȘINĂU
10 septembrie 2012

Curtea Constituțională, statuînd în componența:
Dna Valeria ȘTERBET, *președinte*,
DI Dumitru PULBERE, *judecător-raportor*,
DI Victor PUȘCAȘ,
Dna Elena SAFALERU, *judecători*,
cu participarea dnei Tatiana BERLADEAN, *grefier*,

Avînd în vedere sesizarea depusă la 13 iulie 2012, înregistrată la aceeași dată,
Examinînd preliminar sesizarea menționată,
Avînd în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberînd în ședință plenară închisă,
Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

La 13 iulie 2012 deputatul în Parlament Serghei Sîrbu a adresat Curții Constituționale o sesizare în vederea exercitării controlului constituționalității alin.(7) art.38 din Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995.

Alin.(7) din art.38 al Legii instituțiilor financiare stipulează condițiile în care pot fi atacate în instanța de judecată măsurile și sancțiunile aplicate de Banca Națională a Moldovei.

A. MOTIVELE SESIZĂRII

Motivele sesizării, astfel cum au fost expuse de autor, pot fi rezumate după cum urmează.

Alin.(7) art.38 din Legea instituțiilor financiare prevede că măsurile și sancțiunile aplicate de Banca Națională pot fi atacate în instanța de judecată competentă. În procesul de judecată intentat Băncii Naționale în legătură cu aplicarea prevederilor legii, se vor respecta următoarele condiții:

a) în cazul în care instanța de judecată recunoaște că acțiunile Băncii Naționale față de bancă sunt ilegale, Banca Națională va repara prejudiciile materiale, retragerea licenței rămînînd în vigoare;

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

c) instanța de judecată stabilește legalitatea acțiunilor întreprinse în scopul executării prezentei legi și decide numai asupra faptului dacă au fost făcute cu sau fără intenție;

d) angajații Băncii Naționale, membrii comisiei de supraveghere specială, administratorul special, lichidatorul și persoanele angajate pentru acordarea asistenței acestora nu răspund pentru prejudiciile, acțiunile sau omisiunile care au avut loc în exercitarea atribuțiilor lor, decât în cazul în care s-a demonstrat că acestea sunt intenționate și ilegale.

În opinia autorului sesizării, aceste prevederi contravin articolelor 6, 20, 54, 66, 114, 115, 116 din Constituția Republicii Moldova, art.6 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, art.8 și art.10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art.14 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice.

Prevederile contestate impun instanțelor de judecată condiții speciale la examinarea cauzelor determinate de acțiunile Băncii Naționale a Moldovei, iar hotărârile adoptate de aceste instanțe, consideră autorul sesizării, sunt lipsite de orice efecte juridice.

B. Prevederile relevante ale Constituției (M.O. nr. 1/1, 1994) 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 sînt garantate."

Articolul 4

Drepturile și libertățile omului

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

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

Articolul 6

Separarea și colaborarea puterilor

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

Articolul 7

Constituția, Lege Supremă

”Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

Articolul 20

Accesul liber la justiție

”(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

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

Articolul 26

Dreptul la apărare

”(1) Dreptul la apărare este garantat.

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

Articolul 53

Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică

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

Articolul 54

Restrîngerea 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 restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

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

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

Articolul 60

Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ

“(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului. [...]”

Articolul 66

Atribuțiile de bază

”Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

- a) adoptă legi, hotărâri și moțiuni;
- b) declară referendumuri;
- c) interpretează legile și asigură unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării;
- d) aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului;
- e) aprobă doctrina militară a statului;
- f) exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție;
- g) ratifică, denunță, suspendă și anulează acțiunea tratatelor internaționale încheiate de Republica Moldova;
- h) aprobă bugetul statului și exercită controlul asupra lui;
- i) exercită controlul asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra ajutorului economic și de altă natură acordat unor state străine, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine;
- j) alege și numește persoane oficiale de stat, în cazurile prevăzute de lege;
- k) aprobă ordinele și medaliile Republicii Moldova;
- l) declară mobilizarea parțială sau generală;
- m) declară starea de urgență, de asediu și de război;
- n) inițiază cercetarea și audierea oricăror chestiuni ce se referă la interesele societății;
- o) suspendă activitatea organelor administrației publice locale, în cazurile prevăzute de lege;
- p) adoptă acte privind amnistia;
- r) îndeplinește alte atribuții, stabilite prin Constituție și legi.”

Articolul 114

Înfăptuirea justiției

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

Articolul 115

Instanțele judecătorești

”(1) Justiția se înfăptuiește prin Curtea Supremă de Justiție, prin curțile de apel și prin judecătorii. [...]

Articolul 116

Statutul judecătorilor

”(1) Judecătorii instanțelor judecătorești sînt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii. [...]

Prevederile relevante ale Codului de procedură civilă al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 225-XV din 30 mai 2003 (M.O. nr.111-115/451, 2003).

Articolul 5

Accesul liber la justiție

”(1) Orice persoană interesată este în drept să se adreseze în instanță judecătorească, în modul stabilit de lege, pentru a-și apăra drepturile încălcate sau contestate, libertățile și interesele legitime.

(2) Nici unei persoane nu i se poate refuza apărarea judiciară din motiv de inexistență a legislației, de imperfecțiune, coliziune sau obscuritate a legislației în vigoare.

(3) Renunțarea uneia dintre părți de a se adresa în judecată prin încheierea în prealabil a unei convenții nu are efect juridic, cu excepția cazurilor de încheiere a unei convenții de strămutare, în condițiile legii, a litigiului la judecata arbitrală.”

Articolul 19

Înfăptuirea justiției numai în instanță judecătorească

”(1) În pricinile civile, justiția se înfăptuiește potrivit reglementărilor legislației procedurale civile și numai de către instanțele judecătorești și de judecătorii ei, numiți în funcție în modul stabilit de lege. Constituirea de instanțe extraordinare este interzisă.

(2) Hotărîrea judecătorească emisă în pricină civilă poate fi controlată și reexaminată numai de instanța judecătorească competentă, în ordinea stabilită de prezentul cod și de alte legi.”

Articolul 28

Competența instanțelor judecătorești

”)1) Instanțele judecătorești de drept comun judecă:

- a) pricinile în litigiile de drept ce nasc din raporturi juridice civile, familiale, de muncă, locative, funciare, ecologice și din alte raporturi juridice, bazate pe egalitatea părților, pe libertatea contractului și pe alte temeuri de apariție a drepturilor și a obligațiilor, indiferent de statutul juridic al subiecților;
- b) pricinile în litigiile ce decurg din raporturi de contencios administrativ;
- c) pricinile în procedură specială specificate la art.279;

- d) pricinile în pretenții ce se examinează în procedură în ordonanță specificate la art.345;
 - e) pricinile care apar în legătură cu încălcarea dreptului la judecarea în termen rezonabil a cauzei și cu repararea prejudiciului cauzat prin această încălcare;
 - f) pricinile care apar în legătură cu încălcarea dreptului la executarea în termen rezonabil a actelor instanțelor judecătorești și a actelor unor alte autorități și cu repararea prejudiciului cauzat prin această încălcare;
 - g) pricinile privind sistarea temporară a valabilității sau retragerea licențelor/autorizațiilor ce vizează activitatea de întreprinzător;
 - h) pricinile privind declararea insolvabilității;
 - i) pricinile ce apar în legătură cu executarea actelor instanțelor judecătorești și a actelor unor alte autorități, inclusiv ale instanțelor judecătorești străine și ale arbitrajelor internaționale.
- (2) În competența instanțelor judecătorești de drept comun pot fi date prin lege și alte categorii de pricini.
- (3) Instanțele judecătorești de drept comun judecă pricinile ce țin de competența lor cu participarea persoanelor fizice și juridice rezidente sau nerezidente, autorităților publice, organizațiilor cu investiții străine, organizațiilor internaționale care practică activități de întreprinzător dacă, prin lege, printr-un tratat internațional la care Republica Moldova este parte sau prin înțelegere a părților, nu se stabilește o altă modalitate de soluționare a litigiului.”

Prevederile relevante ale Legii nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 cu privire la contenciosul administrativ (M.O. nr. 57-58/375, 2000, republicată M.O., ediție specială, 2006) sunt următoarele :

Articolul 1

Scopul contenciosului administrativ

- ”(1) Contenciosul administrativ ca instituție juridică are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept.
- (2) Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul leal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.”

Prevederile relevante ale Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, amendată prin protocoalele adiționale la această convenție (încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997, M.O., 54-55/502, 1997) sunt următoarele:

Articolul 6

Dreptul la un proces echitabil

„1. Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, public și în termen rezonabil, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații penale îndreptate împotriva sa. Hotărîrea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședințe poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia, în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției. [...]”

Articolul 13

Dreptul la un recurs efectiv

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

Prevederile relevante ale Declarației Universale a Drepturilor Omului (adoptată la New York la 10 decembrie 1948, ratificată prin Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28 iulie 1990, Veștile nr.8/223, 1990) sunt următoarele:

Articolul 8

”Orice persoană are dreptul să se adreseze în mod efectiv instanțelor judiciare prin Constituție sau prin lege.”

Articolul 10

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

Prevederile relevante ale Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (adoptat la New York la 16 decembrie 1966, ratificat de Republica Moldova prin Hotărîrea Parlamentului nr. 217-XII dn 28 iulie 1990, Veștile nr.8/223, 1990) sunt următoarele:

Articolul 14

”1. Toți oamenii sunt egali în fața tribunalelor și curților de justiție. Orice persoană are dreptul ca litigiul în care se află să fie examinat în mod echitabil și public de către un tribunal competent, independent și imparțial, stabilit prin lege, care să decidă asupra contestațiilor privind drepturile și obligațiile sale cu caracter civil. Ședința de judecată poate fi declarată secretă în totalitate sau pentru o parte a desfășurării ei, fie în interesul bunelor moravuri, al ordinii publice sau al securității naționale într-o societate democratică, fie dacă interesele vieții particulare ale părților în cauză o cer, fie în

măsura în care tribunalul ar socoti acest lucru ca absolut necesar, când datorită circumstanțelor speciale ale cauzei, publicitatea ar dăuna intereselor justiției; cu toate acestea, pronunțarea oricărei hotărâri în materie penală sau civilă va fi publică, afară de cazurile când interesul minorilor cere să se procedeze altfel sau când procesul se referă la diferende matrimoniale ori la tutela copiilor.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului sesizării

Autorul sesizării consideră că prevederile contestate încalcă art.6, 20, 54, 66, 114, 115, 116 din Constituția Republicii Moldova, art.6 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, art.8 și 10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art.14 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice.

În opinia autorului sesizării, prevederile alin.(7) art.38 din Legea instituțiilor financiare sunt inadmisibile, întrucât, într-un proces de judecată, impun instanței de judecată condiții speciale. Prin aceste prevederi legiuitorul a comis o ingerință în activitatea instanței de judecată, violând atât principiul separației puterilor, cât și principiul independenței justiției.

Autorul sesizării menționează că prin încălcarea art.6 din Legea Supremă privind separația puterilor în stat se diminuează autoritatea instanței judecătorești la adoptarea deciziilor.

În susținerea poziției sale, autorul sesizării invocă norma constituțională privind accesul liber la justiție, care, după părerea sa, este încălcată, deoarece după intervențiile Bancii Naționale a Moldovei hotărârile de judecată nu au valoare.

În opinia sa, prin impunerea unor condiții de judecare a litigiilor se încalcă și art. 116 din Constituție, care prevede independența instanțelor de judecată.

Autorul sesizării consideră că dreptul la asigurarea acțiunii prin suspendarea actului administrativ pînă la soluționarea cauzei este parte integrantă a dreptului la un proces echitabil, a accesului liber la justiție. Nesuspendarea actului administrativ face imposibilă executarea deciziei definitive a instanței de judecată și, drept urmare, generează pagube iminente. În acest caz, procesul judiciar devine inutil, deoarece cetățenii nu pot spera la reparația drepturilor lezate.

Puterea judecătorească se exercită numai prin instanța judecătorească, *în persoana judecătorului*, abilitat cu atribuția de înfăptuire a justiției.

Autorul sesizării susține că adoptarea unor norme legale care limitează înfăptuirea justiției aduce atingere într-un mod inacceptabil echilibrului, separării și colaborării puterilor în stat, principiului legalității. Or, una din caracteristicile constituționale ale statului de drept constituie obligația

statului, a autorităților publice, a instituțiilor și a persoanelor oficiale de a activa în limitele atribuțiilor lor, stabilite de Constituție și legi.

Totodată, autorul sesizării consideră că prin prevederile contestate legiuitorul și-a asumat în mod abuziv competența instanțelor de judecată. Prin interdicția de a suspenda pe cale judecătorească un act administrativ Parlamentul și-a depășit atribuțiile constituționale prevăzute de art.66, a încălcat principiul separației puterilor în stat, statuat de art.6, a îngrădit dreptul de acces liber la justiție, dreptul la apărare, consfințite de art.20 și, respectiv, art.26 din Constituție, a comis o ingerință în activitatea instanțelor de judecată. Or, potrivit art.114 din Constituție, justiția se desfășoară numai de către instanțele judecătorești. Prevederile contestate vin în contradicție directă și cu normele internaționale, care asigură accesul liber la justiție, dreptul la un proces echitabil și la un recurs efectiv.

B. APRECIEREA CURȚII

Examinând sesizarea sub aspectul admisibilității, Curtea reține următoarele.

Curtea Constituțională exercită justiția constituțională la sesizarea subiecților specificați în art.25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art.38 din Codul jurisdicției constituționale.

Potrivit prevederilor legale, deputații în Parlament sunt subiecți cu drept de sesizare a Curții Constituționale.

Curtea reține că, în speță, sesizarea *vizează controlul constituționalității alin.(7) art.38 din Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995*, care prevede că măsurile și sancțiunile aplicate de Banca Națională pot fi atacate în instanță, fiind judecate cu respectarea unor condiții.

În acest context, Curtea relevă că prerogativa care i-a fost acordată prin art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție presupune stabilirea corelației dintre normele contestate și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia, având drept reper și jurisprudența anterioară.

Curtea Constituțională a constatat că anterior și-a expus poziția asupra prevederilor contestate.

Astfel, prin Hotărârea nr.24 din 15.11.2011 Curtea Constituțională a recunoscut constituționale articolele 38 alin.(3), (7) și 38¹² alin.(2) din Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995, cu modificările și completările ulterioare, respingând excepția de neconstituționalitate ridicată de Curtea Supremă de Justiție.

În această hotărâre Curtea a reținut că prevederile alineatului (7) al articolului 38 din Legea instituțiilor financiare nu sunt disproportionale în raport cu scopurile legitime de protecție a drepturilor creditorilor și de garantare a administrării corespunzătoare a băncii supuse lichidării.

Curtea a constatat că prevederile contestate sunt conforme art.53 alin.(1) din Constituție și, implicit, art.13 din Convenția europeană.

Curtea Constituțională a reținut că angajații Băncii Naționale, lichidatorul, administratorul special, membrii comisiei de supraveghere specială sunt responsabili pentru prejudiciile cauzate ca urmare a deciziei aplicate de Banca Națională doar în măsura în care acțiunile sau inacțiunile acestora sunt ilicite și au fost săvârșite cu intenție (lit.c) și d) alin.(7) art.38). Banca Națională, în conformitate cu prevederile art.38 alin.(7) lit.a) din lege, este obligată să repare prejudiciile materiale cauzate prin măsurile și sancțiunile sale ilegale.

Potrivit prevederilor articolului 42 din Codul jurisdicției constituționale, în cazul în care Curtea Constituțională a pronunțat o decizie privitor la un act normativ (parțial sau în ansamblu), nu se admite o sesizare repetată.

În context, Curtea constată că, deoarece anterior norma contestată a făcut obiectul controlului constituționalității, sesizarea nu poate fi acceptată spre examinare în fond.

În temeiul art.26 alin.(1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, articolelor 40 alin.(3), 61 alin.(3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. Nu se acceptă spre examinare în fond sesizarea pentru controlul constituționalității prevederilor alin.(7) art.38 din Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995.

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

Președinte

Valeria ȘTERBET

*Chișinău,
10 septembrie 2012
Dosarul nr.24a/2012*