



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

**prevederilor articolului 11 alin. (4) din Legea nr.548-XIII
din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și
articolelor 21 alin. (3) și 23 alin. (3) din Legea contenciosului
administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000**

(Sesizarea nr. 26a/2013)

CHIȘINĂU

1 octombrie 2013

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:

Dl Alexandru TĂNASE, *președinte*,
Dl Aurel BĂIEȘU,
Dl Igor DOLEA,
Dl Petru RAILEAN, *judcători*,
cu participarea dnei Ludmila Chihai, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 6 iunie 2013
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 6 iunie 2013 de deputatul în Parlament, dl Serghei Sîrbu, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit.a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, pentru controlul constituționalității prevederilor articolului 11 alin. (4) din Legea nr.548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și articolelor 21 alin.(3) și 23 alin.(3) din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000.

2. Autorul sesizării a pretins, în special, că imposibilitatea instanței de judecată de a suspenda actele emise de Banca Națională a Moldovei și stabilirea termenului de 3 luni de examinare a cererilor de chemare în judecată împotriva acesteia constituie o încălcare a articolelor 1, 6, 20, 26, 53, 54, 66, 114, 115 din Constituția Republicii Moldova.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 25 iulie 2013 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudicia fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opinia Parlamentului, Guvernului, Președintelui Republicii Moldova, Băncii Naționale a Moldovei.

5. În ședința plenară publică a Curții sesizarea a fost susținută de autorul sesizării. Parlamentul a fost reprezentat de dl Ion Creangă, șeful Direcției juridice generale a Secretariatului Parlamentului.

ÎN FAPT

6. La 7 martie 2013, Parlamentul a adoptat Legea nr.31 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, inclusiv a Legii cu privire la Banca Națională a Moldovei și a Legii contenciosului administrativ.

7. Astfel, potrivit articolului 11 alin.(4) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei, *până la soluționarea definitivă a cauzei de către instanța de judecată nu pot fi suspendate executarea actelor Băncii Naționale ce țin de domeniul politicii monetare și valutare, inclusiv măsurile de salvagardare, a actelor Băncii Naționale cu privire la administrarea specială asupra băncii, cu privire la retragerea licenței entităților supravegheate de Banca Națională, cu privire la inițierea procedurii de lichidare silită a băncii, a actelor Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională, precum și măsurile implementate de Banca Națională, de administratorul special sau de lichidator în cursul administrării speciale sau lichidării silite a băncii.*

8. Articolul 21 din Legea contenciosului administrativ, care conține prevederi privind modalitatea suspendării de către instanța de judecată a executării actului administrativ contestat, la alineatul (3) **cuprinde aceeași excepție stipulată** la articolul 11 alin.(4) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei, citată mai sus.

9. Totodată, potrivit articolului 23 alin.(3) din Legea contenciosului administrativ, cererile de chemare în judecată împotriva Băncii Naționale a Moldovei se examinează **în termen de 3 luni** din data depunerii.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

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

Articolul 4

Drepturile și libertățile omului

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

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

Articolul 6 Separația 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 20 Accesul liber la justiție

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

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

Articolul 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 Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(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 114 Înfăptuirea justiției

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

Articolul 115 Instanțele judecătorești

„[...]”

(4) Organizarea instanțelor judecătorești, competența acestora și procedura de judecată sînt stabilite prin lege organică.”

11. Prevederile relevante ale Legii nr. 548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei (M. O., 2000, nr. 56-57, art. 624) sunt următoarele:

Articolul 11 Actele Băncii Naționale

„[...]”

(4) Până la soluționarea definitivă a cauzei de către instanța de judecată nu pot fi suspendate executarea actelor Băncii Naționale ce țin de domeniul politicii monetare și valutare, inclusiv măsurile de salvagardare, a actelor Băncii Naționale cu privire la administrarea specială asupra băncii, cu privire la retragerea licenței entităților supravegheate de Banca Națională, cu privire la inițierea procedurii de lichidare silită a băncii, a actelor Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională, precum și măsurile implementate de Banca Națională, de administratorul special sau de lichidator în cursul administrării speciale sau lichidării silite a băncii.”

12. Prevederile relevante ale Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 (M.O., 2000, nr. 57-58, art. 375) 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 legal 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.”

Articolul 16 Depunerea cererii de chemare în instanța de contencios administrativ

„(1) Persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ și nu este mulțumită de răspunsul primit la cererea prealabilă sau nu a primit nici un răspuns în termenul prevăzut de lege, este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă pentru anularea, în tot sau în parte, a actului respectiv și repararea pagubei cauzate.

(2) Acțiunea poate fi înaintată nemijlocit instanței de contencios administrativ în cazurile expres prevăzute de lege și în cazurile în care persoana se consideră vătămată într-un drept al său prin nesoluționarea în termen legal ori prin respingerea cererii prealabile privind recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate.

[...]

Articolul 21 Suspendarea executării actului administrativ contestat

„(1) Suspendarea executării actului administrativ contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de contencios administrativ concomitent cu înaintarea acțiunii.

(2) În cazuri temeinic justificate și în scopul prevenirii unei pagube iminente, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ și din oficiu.

(3) Prin derogare de la prevederile alin. (1) și (2), până la soluționarea definitivă a cauzei nu pot fi suspendate executarea actelor Băncii Naționale a Moldovei ce țin de domeniul politicii monetare și valutare, inclusiv măsurile de salvgardare, a actelor Băncii Naționale cu privire la administrarea specială asupra băncii, cu privire la retragerea licenței entităților supravegheate de Banca Națională, cu privire la inițierea procedurii de lichidare silită a băncii, a actelor Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională, precum și măsurile implementate de Banca Națională, de administratorul special sau de lichidator în cursul administrării speciale sau lichidării silită a băncii.”

Articolul 23 Fixarea termenului pentru examinarea cererii

„(1) Instanța de contencios administrativ poate judeca pricina în fond în prima zi de înfățișare dacă părțile declară că sînt pregătite pentru dezbaterile judiciare.

(2) În celelalte cazuri, instanța fixează data judecării pricinii în fond în termen rezonabil, dacă legea organică nu dispune altfel.

(3) Cererile de chemare în judecată împotriva Băncii Naționale a Moldovei se examinează în termen de 3 luni din data depunerii.”

13. Prevederile relevante ale Legii instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21 iulie 1995 (republicată în M. O., 2010, nr. 110–113, art. 334) sunt următoarele:

Articolul 38

Încălări, măsuri de remediere și sancțiuni

„[...]”

(7) Măsurile și sancțiunile aplicate de Banca Națională pot fi atacate în instanța de judecată competentă. În procesul de judecată intentat Băncii Naționale în legătură cu aplicarea prevederilor prezentei legi, se vor respecta următoarele condiții:

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

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

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

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

14. Prevederile relevante ale Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225-XV din 30 mai 2003 (M. O., 2003, nr. 111–115, art. 451) sunt următoarele:

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) Hotărârea 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 277 Acțiunile în contenciosul administrativ

„Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționare în termen legal a unei cereri se poate adresa instanței judecătorești competente pentru anularea actului, repunerea în drept și repararea prejudiciului.”

Articolul 278 Examinarea acțiunilor

„Acțiunile în contenciosul administrativ se examinează de instanțele judecătorești respective conform normelor generale ale prezentului cod, cu excepțiile și completările stabilite de legislația contenciosului administrativ.”

15. Prevederile relevante ale Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (încheiată la Roma, la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.1298-XIII din 24 iulie 1997) sunt următoarele:

Articolul 6 Dreptul la un proces echitabil

„1. Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, 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 în materie penală îndreptate împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia în interesul moralității, al ordinii publice ori a 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 atunci 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.”

16. Prevederile relevante ale Declarației Universale a Drepturilor Omului (ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.217-XII din 28 iulie 1990) sunt următoarele:

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.”

17. Prevederile relevante ale Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28 iulie 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 fie asupra temeiniciei oricărei învinuiri penale îndreptate împotriva ei, fie 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

18. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează în esență exceptarea actelor emise de Banca Națională a Moldovei de la posibilitatea aplicării măsurii asiguratorii (suspendarea actului administrativ) de către

instanța de judecată și stabilirea termenului de 3 luni de examinare a cererilor de chemare în judecată împotriva acesteia.

19. Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională, cum ar fi accesul liber la justiție, independența instanței de judecată și separarea puterilor în stat.

A. ADMISIBILITATEA

20. În conformitate cu decizia sa din 25 iulie 2013 (a se vedea §3), Curtea a reținut că, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, articolului 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, sesizarea ține de competența Curții Constituționale.

21. Articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale abilitază deputatul în Parlament cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

22. Curtea constată că obiectul controlului constituționalității îl constituie prevederile articolului 11 alin. (4) din Legea nr.548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și articolelor 21 alin. (3) și 23 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000.

23. Curtea reține că prevederile contestate nu au mai fost obiect al controlului constituționalității.

24. Prin urmare, Curtea apreciază că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există nici un alt temei de sistare a procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul jurisdicției constituționale.

25. Curtea observă că sesizarea vizează în esență două probleme distincte: 1) interdicția suspendării executării deciziilor Băncii Naționale a Moldovei până la soluționarea definitivă a cauzei și 2) examinarea cererilor de chemare în judecată împotriva Băncii Naționale a Moldovei în termen de 3 luni din data depunerii.

26. Astfel, pentru a elucida corespunderea normelor contestate cu dispozițiile constituționale, Curtea va opera, în special, cu articolele 6, 20 și 114 din Constituție și va aplica *mutatis mutandis* Hotărârea nr. 24 din 15 noiembrie 2011 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 38 alin. (3), (6), (7) și 38¹² alin.(2) din Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995, cu modificările și completările ulterioare, și Hotărârea nr.18 din 11 decembrie 2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000.

B. FONDUL CAUZEI

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 20 COMBINAT CU ARTICOLELE 6 ȘI 114 DIN CONSTITUȚIE

27. În opinia autorului sesizării, prevederile legale contestate încalcă art. 20 din Constituție, potrivit căruia:

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

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

28. La fel, potrivit autorului sesizării, prevederile supuse controlului constituționalității încalcă și articolul 114 din Constituție:

„Justiția se desfășoară în numele legii numai de instanțele judecătorești.”

29. De asemenea, autorul sesizării invocă și încălcarea articolului 6 din Constituție, potrivit căruia:

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

1. Argumentele autorului sesizării

30. Autorul sesizării consideră că prin modificările operate la Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei și la Legea contenciosului administrativ, potrivit cărora nu pot fi suspendate actele Băncii Naționale, iar cererile de chemare în judecată împotriva acestora se examinează de instanța de contencios administrativ în termen de 3 luni, legiuitorul și-a asumat abuziv atribuțiile instanțelor de judecată. Or, conform articolului 114 din Constituție, justiția se desfășoară numai de către instanțele judecătorești.

31. Autorul sesizării menționează că, potrivit articolului 20 din Constituție, orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. Nici o lege nu poate îngrădi accesul la justiție. Acest drept reprezintă o premisă și o reală garanție a respectării tuturor drepturilor omului consfințite în actele normative interne și internaționale. Dreptul persoanei de a se adresa justiției este o condiție *sine qua non* în asigurarea eficienței exercitării drepturilor și libertăților sale.

32. Potrivit autorului sesizării, normele contestate, prin care se impune

un termen restrâns de examinare și se interzice suspendarea actelor Băncii Naționale a Moldovei, sunt disproporționate în raport cu dreptul justițiabilului de a solicita suspendarea actului și cu dreptul instanței de a dispune măsura asiguratorie și nu pot fi justificate prin prisma prevederilor articolului 54 alin. (2) din Constituție.

33. Prin interdicția de a suspenda pe cale judecătorească un act administrativ și prin stabilirea termenului de examinare Parlamentul și-a depășit atribuțiile prevăzute la articolul 66 din Constituție, a încălcat principiul separației puterilor în stat, consfințit în articolul 6, precum și a îngreunat dreptul de acces liber la justiție și dreptul la apărare (articolele 20 și 26 din Constituție).

34. La fel, autorul sesizării consideră că normele contestate încalcă și normele concurente din Declarația Universală a Drepturilor Omului, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

2. Argumentele autorităților

35. În opinia scrisă a Președintelui Republicii Moldova se menționează că normele criticate de către autorul sesizării referitoare la imposibilitatea suspendării de către instanța de judecată a executării actelor Băncii Naționale, precum și stabilirea unui termen de 3 luni pentru examinarea cererilor de chemare în judecată împotriva Băncii Naționale, sunt dictate de importanța finanțelor și a întregului sistem bancar pentru economia națională.

36. Restricția de a suspenda executarea actelor emise de Banca Națională în exercitarea atribuțiilor sale se referă doar la câteva, exhaustiv enumerate, pe care statul le consideră extrem de importante pentru securitatea financiară și asigurarea bunei funcționări a sistemului bancar național, factori de care, în mare parte, depinde stabilitatea economiei naționale în întregime. Restrângerea relativă a drepturilor procesuale nu atinge însăși existența dreptului de a accede liber la justiție și a dreptului la apărare, aceasta este impusă prin lege și are menirea să asigure siguranța financiară națională, drepturile cetățenilor-deponenți și interesele creditorilor, urmărind în așa mod protecția interesului general și asigurarea unui raport de proporționalitate între scopul urmărit și mijloacele folosite.

37. În opinia scrisă a Parlamentului, normele legale contestate sunt în deplină corespundere cu prevederile legislației în vigoare și Constituția Republicii Moldova și au drept scop asigurarea unei proceduri clare de aplicare a acestora și excluderea apariției unor interpretări diferite și contradictorii în raport cu alte acte legislative.

38. Norma care stabilește termenul-limită de 3 luni pentru examinarea cererilor de chemare în judecată împotriva Băncii Naționale a fost adoptată în contextul reglementărilor invocate mai sus și are drept scop neadmiterea tergiversării procesului judiciar. În cazul existenței unui risc iminent pentru stabilitatea sistemului bancar al țării, orice târăgănare poate avea efecte ireversibile, ce necesită a fi preîntâmpinate.

39. Prin adoptarea normelor contestate, legiuitorul a urmărit scopul suplinirii cadrului juridic existent cu reglementări de ordin procedural necesare atingerii obiectivului de protejare a intereselor deponenților, păstrare a secretului depozitelor, neadmitere a riscului excesiv în sistemul financiar, promovare a unui sector financiar puternic și competitiv și facilitare a acțiunii forțelor de piață în prestarea serviciilor financiare.

40. Banca Națională, în opinia sa scrisă, consideră că art. 11 alin. (4) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei și articolele 21 alin. (3) și 23 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nu încalcă prevederile constituționale, fiind norme speciale, adoptate în virtutea prerogativei exclusive a legiuitorului de a stabili competența instanțelor de judecată. Prevederile au fost adoptate în considerarea unor situații deosebite și a unor interese publice majore, fără ca prin aceasta să contravină Legii fundamentale.

3. Aprecierea Curții

3.1. Principii generale

41. Curtea reține că articolul 6 din Constituție stabilește că în Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

42. Curtea menționează că autoritățile care reprezintă aceste trei puteri sunt investite cu anumite prerogative, potrivit prevederilor Constituției, nici una dintre ele neavând posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celeilalte sau de a le transmite exercitarea acestora.

43. Prin Hotărârea nr. 3 din 9 februarie 2012 Curtea a menționat:

„32. Conținutul și sensul teoriei separării puterilor prezumă un echilibru al puterilor și o independență relativă a acestora, un sistem de frâne, de balanțe și contrabalanțe, care ar influența reciproc autoritățile, nepermițându-le depășirea limitelor stabilite de Constituție în exercitarea atribuțiilor. În acest sens, puterea judecătorească, în sistemul organelor de stat, ocupă un loc distinct și deține o parte de putere, care nu poate fi nici limitată, nici înlocuită.”

44. Astfel, Curtea menționează că divizarea funcțiilor în stat, sau, altfel spus, a puterii în legislativă, executivă și judecătorească, implică o

colaborare și un control reciproc și, implicit, instituie principiul independenței acestora.

45. Totodată, îmbinarea mutuală a acestor trei puteri presupune că fiecare autoritate are un domeniu special și separat, decupat în putere publică, înzestrată cu arme defensive în raport cu celelalte puteri.

46. În Hotărârea nr. 18 din 11 decembrie 2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 Curtea a precizat:

„43. [...] funcționarea oricărei societăți democratice presupune în permanență ca premisă esențială în realizarea statului de drept **necesitatea creării unui sistem instituționalizat de control capabil să „cenzureze” activitatea autorităților publice la orice nivel, astfel încât puterea deținută să nu devină o prerogativă la discreția celor ce o exercită.**”

47. În context, Curtea reține că în calitatea sa de instituție juridică, contenciosul administrativ are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere din partea autorităților publice, apărarea drepturilor persoanelor în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, precum și asigurarea ordinii de drept.

48. Articolul 72 alin. (3) lit.e) din Constituție conferă Parlamentului competența de a reglementa prin lege organică instituția contenciosului administrativ.

49. Totodată, Constituția Republicii Moldova prevede, printre drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, și dreptul persoanei vătămate într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, de a obține recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei (art.53 alin. (1)).

50. Prin esență, articolul menționat *supra* este temeiul constituțional al contestării actelor autorităților publice și al răspunderii acestora pentru vătămarile aduse prin încălcarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei.

51. În scopul realizării prevederilor constituționale, la 10 februarie 2000, forul legislativ a adoptat Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV.

52. Curtea observă că, potrivit art. 1 alin. (2) din lege, 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 legal 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.

3.2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

53. Pentru a elucida corespunderea normelor legale contestate cu prevederile constituționale, Curtea va examina separat aspectele ce țin de: a) interdicția suspendării actelor Băncii Naționale a Moldovei de către instanța de judecată și b) termenul de examinare a cererilor de chemare în judecată.

a) interdicția suspendării actelor Băncii Naționale a Moldovei de către instanța de judecată

54. Curtea menționează că în orice societate democratică protecția persoanei (fizice sau juridice) este una din atribuțiile de bază ale statului, iar **posibilitatea persoanei de a utiliza în instanța de judecată toate mijloacele procedurale** necesare pentru apărarea sa **constituie un remediu efectiv pentru asigurarea unui proces echitabil**, principiu care se desprinde din cuprinsul art. 20 alin.(1) din Constituție, conform căruia orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

55. În corelație cu cele expuse *supra* și în vederea asigurării unui proces echitabil, art. 21 din Legea contenciosului administrativ **acordă persoanei posibilitatea de a solicita** instanței de contencios administrativ, concomitent cu înaintarea acțiunii, și **suspendarea executării actului administrativ contestat**.

56. La fel, Curtea reține că art. 21 alin. (2) din lege prevede că în cazuri temeinic justificate și în scopul prevenirii unei pagube iminente *instanța poate dispune suspendarea actului administrativ și din oficiu*.

57. În același timp, Curtea observă că art.21 alin.(3), contrar normelor invocate, prevede: „[...] până la soluționarea definitivă a cauzei **nu pot fi suspendate executarea actelor Băncii Naționale a Moldovei** ce țin de domeniul politicii monetare și valutare, inclusiv măsurile de salvagardare, a actelor Băncii Naționale cu privire la administrarea specială asupra băncii, cu privire la retragerea licenței entităților supravegheate de Banca Națională, cu privire la inițierea procedurii de lichidare silită a băncii, a actelor Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională, precum și măsurile implementate de Banca Națională, de administratorul special sau de lichidator în cursul administrării speciale sau lichidării silite a băncii”.

58. Curtea observă că norma respectivă este cuprinsă și în art. 11 alin. (4) din Legea cu privire la Banca Națională.

59. Curtea ține să precizeze că suspendarea actului administrativ **constituie o formă a asigurării acțiunii**, instituție procesuală, care prevede un șir de măsuri ce garantează posibilitatea realizării pretențiilor din acțiune în cazul satisfacerii acesteia, contribuie real la executarea

ulterioară a hotărârii judecătorești adoptate și este un mijloc eficient de protecție a drepturilor subiective ale participanților la proces.

60. Curtea reține că, potrivit normelor procesual-civile, asigurarea acțiunii este un act procesual pe care îl dispune instanța la solicitarea participanților la proces, iar garanția acordată reclamantului, inclusiv prin art. 21 alin.(1) și (2) din Legea contenciosului administrativ, are drept scop înlăturarea producerii efectelor actului administrativ atacat, care ar putea fi ireparabile.

61. Concomitent, analizând prevederile criticate, Curtea constată că în jurisprudența sa anterioară (Hotărârea nr. 24 din 15 noiembrie 2011 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 38 alin. (3), (6), (7) și 38¹² alin.(2) din Legea nr.550-XIII din 21 iulie 1995 a instituțiilor financiare, cu modificările și completările ulterioare) s-a pronunțat asupra unor probleme analogice doar **sub aspectul lichidării băncilor**. Astfel, similar normelor contestate, și dispoziția cuprinsă în articolul 38 alin. (7) lit.b) din Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995 prevede:

„(7) Măsurile și sancțiunile aplicate de Banca Națională pot fi atacate în instanța de judecată competentă. În procesul de judecată intentat Băncii Naționale în legătură cu aplicarea prevederilor prezentei legi, se vor respecta următoarele condiții:

[...]

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

62. Astfel, în contextul Hotărârii nr. 24 din 15 noiembrie 2011, Curtea reiterează că în anumite domenii sensibile sau care au o importanță majoră pentru societate, cum ar fi **stabilitatea sistemului bancar**, statul se bucură de o marjă mai largă de apreciere. Această marjă de apreciere presupune dreptul statului de a stabili reglementari distincte față de alte domenii similare de reglementare.

63. La fel, prin Hotărârea nr. 24 din 15 noiembrie 2011 Curtea a reținut:

„53. [...] Băncile influențează major activitatea beneficiarilor de servicii financiare, precum și sănătatea economiei naționale, fapt care a determinat plasarea băncilor pe o poziție distinctă, caracterizată printr-un **statut legal special**, aplicabil întregii lor existențe.

[...]

58. Faptul că băncile operează cu resurse bănești care aparțin multor persoane, atât fizice, cât și juridice, face ca viabilitatea și credibilitatea acestora să fie factori de un interes public major și impune exigențe sporite privind reglementarea și supravegherea activităților bancare.

[...]”

64. Totodată, Curtea menționează că, reieșind din obiectul excepției de neconstituționalitate și litigiul tranșat de instanța de judecată, **declararea**

constituționalității normei cuprinse la articolul 38 alin. (7) lit.b) din Legea instituțiilor financiare prin Hotărârea nr. 24 din 15 noiembrie 2011 vizează doar actele Băncii Naționale **emise în procesul de lichidare** a băncii. În context, prin hotărârea precitată Curtea a menționat:

„94.[...] lichidarea unei bănci, care se află în una din situațiile prevăzute la art. 38 alin.(3) din Legea instituțiilor financiare, are ca scop de a despăgubi prompt și sigur creditorii săi, precum și de a evita eventualele repercusiuni ale incapacității sale de plată asupra întregului sistem bancar al țării.

95. În situația dată, legea stabilește expres că, dacă se constată că Banca Națională a dispus ilegal lichidarea băncii, acest proces a devenit deja ireversibil. În schimb, Banca Națională va fi pusă în situația să repare prejudiciul material integral, ceea ce înseamnă că în afară de sumele bănești propriu-zise este posibilă încasarea și a beneficiului ratat pentru toată perioada cât ar fi existat această bancă.

96. În această ordine de idei, Curtea reține că **prevederile alineatului (7) al articolului 38 din Legea instituțiilor financiare nu sînt disproporționate în raport cu scopurile legitime de protecție a drepturilor creditorilor și garantarea administrării corespunzătoare a băncii supuse lichidării.**”

65. În același timp, Curtea observă că art. 21 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ și art. 11 alin. (4) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei **au o aplicabilitate mult mai extinsă**, cuprinzând subsecvent actele impuse de Banca Națională în procesul de lichidare a băncilor și totalitatea actelor ce țin de politica monetară și valutară, de administrarea specială asupra băncii, de evaluarea și supravegherea calității acționarilor, precum și de retragerea licențelor instituțiilor financiare.

66. Curtea reține că dreptul de a solicita instanței de judecată suspendarea actului administrativ constituie o veritabilă garanție împotriva abuzului autorității administrative, ale cărei acte de autoritate beneficiază de caracterul executoriu.

67. Subsecvent, în corelație cu speța examinată, Curtea ține să invoce și *Recomandarea CE nr.(89)8 din 13 septembrie 1989 privind protecția provizorie acordată de instanță pe probleme administrative*, potrivit căreia:

“Atunci când o instanță este sesizată cu o contestație referitoare la un act administrativ, iar instanța nu a pronunțat încă o decizie, solicitantul poate cere aceleiași instanțe sau unei alte instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie împotriva actului administrativ. [...]

În decizia privind acordarea protecției provizorii solicitantului, instanța trebuie să ia în considerare toți factorii relevanți. Măsuri de protecție provizorii pot fi acordate, în special, în cazul în care executarea actului administrativ este susceptibilă de a provoca daune severe, care ar putea fi remediate cu dificultate și dacă există un caz *prima-facie* împotriva valabilității actului.”

68. La fel, Curtea reține că potrivit respectivei Recomandări:

“Măsurile de protecție provizorie dispuse de către instanța competentă pot lua forma de suspendare a executării actului administrativ, în întregime sau parțial, prin care se dispune în totalitate sau parțial restabilirea situației care a existat la momentul adoptării actului administrativ sau la orice modificare ulterioară, și de impunere asupra administrației a oricărei obligații corespunzătoare, în conformitate cu competențele Curții.

Măsurile de protecție provizorie se acordă pentru perioada stabilită de instanță. Ele pot fi supuse anumitor condiții și pot fi revizuite.

Măsurile de protecție provizorie nu pot aduce în nici un fel atingere deciziei care urmează să fie luată de instanța sesizată cu privire la contestarea actului administrativ.”

69. De asemenea, în contextul problemei examinate, Curtea consideră judicios de a face o paralelă și cu art. 39 din Regulamentul Curții Europene, potrivit căruia:

„1. Camera, sau, dacă este cazul, Președintele ei poate, fie la cererea uneia din părți sau a oricărei persoane interesate, fie din oficiu, **să indice părților orice măsură provizorie pe care ei o consideră că trebuie să fie adoptată în interesul părților sau al bunei desfășurări a procedurii.**

2. Comitetul de Miniștri va fi informat despre această măsură.

3. Camera poate invita părțile să-i prezinte informații despre orice problemă privitoare la aplicarea măsurilor provizorii pe care ea le-a indicat.”

70. Concomitent, Curtea reține că, **în vederea evitării abuzurilor** din partea reclamantului, legislația procesuală civilă lasă judecătorului posibilitatea de a aprecia întinderea și caracterul real, ireversibil al prejudiciului, a cărui producere iminentă este invocată de reclamant.

71. În această ordine de idei, Curtea observă că, potrivit art. 177 alin. (1) din Codul de procedură civilă, *în cererea de asigurare a acțiunii se indică motivele și circumstanțele pentru care se solicită asigurarea acțiunii.* Astfel, legiuitorul a pus în sarcina persoanei care solicită asigurarea acțiunii prezentarea unor probe pertinente, care ar justifica necesitatea asigurării acesteia.

72. În acest context, Curtea menționează că măsurile provizorii, aplicate în fiecare caz separat examinat de instanța de judecată, **țin de substanța obiectului acțiunii.** Instanța urmează să dispună măsura provizorie, care menține starea de fapt pe durata examinării cauzei, **în circumstanțe în care în mod plauzibil se afirmă un risc al unei pagube ireparabile.**

73. Curtea menționează că judecătorii trebuie să dispună de împuterniciri și pârghii suficiente pentru a înlăptui actul de justiție, iar instituirea de către legiuitor a reglementărilor privind interzicerea aplicării anumitor măsuri asigurătorii poate interveni cu titlu de excepție doar în situații în care în mod cert se poate justifica că asemenea măsuri nu sunt de natură să influențeze executarea ulterioară a hotărârii.

74. Curtea reține că prin norma cuprinsă la art. 21 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ Parlamentul a aplicat un tratament diferențiat față de actele emise de Banca Națională în raport cu actele emise de restul autorităților publice, cu excepția actelor ce țin de retragerea licenței și lichidarea băncii, care nu mai pot constitui un proces reversibil în urma pierderii încrederii de către deponenți, scopul primordial fiind protecția drepturilor creditorilor și garantarea administrării corespunzătoare a băncii supuse lichidării. Mai mult, Curtea observă că retragerea licenței constituie inclusiv o măsură premergătoare inițierii procesului de lichidare, iar potrivit Legii instituțiilor financiare, la examinarea litigiului privind retragerea licenței instanța de judecată poate doar să recunoască faptul că acțiunile Băncii Naționale față de bancă sunt ilegale, retragerea licenței rămânând în vigoare. În respectiva situație Banca Națională urmează să repare prejudiciile materiale cauzate băncii.

75. De asemenea, Curtea menționează că, spre **deosebire de retragerea licenței și lichidarea unei bănci, nu toate actele emise de Banca Națională, potrivit prevederilor contestate, duc la un proces ireversibil.** Ba mai mult, în contextul celor expuse *supra*, **suspendarea executării acestora nu constituie o regulă aplicată de instanța de judecată, ci intervine ca o măsură de excepție**, în urma examinării individuale a fiecărei cauze deduse instanței spre soluționare.

76. Curtea reține că **instanța urmează să acționeze cu diligență** în cazul suspendării actului, luând în considerare necesitatea protejării intereselor deponenților, păstrării secretului depozitelor, precum și **neadmiterii riscului excesiv în sistemul financiar.**

77. Curtea reține că, întrucât potrivit art.114 din Constituție justiția se realizează în numele legii doar de instanțele judecătorești, *acestea urmează să dispună de plenitudinea prerogativelor procesuale pentru soluționarea justă a cauzei, fără stabilirea unor limitări nejustificate în acțiunile care urmează a fi întreprinse, pentru ca la realizarea scopului final hotărârea judecătorească să nu devină doar una iluzorie.*

78. Având în vedere cele relatate *supra*, Curtea constată că unele prevederi derogatorii din cele supuse controlului constituționalității constituie o restângere nejustificată impusă de legiuitor sub aspectul independenței activității instanțelor judecătorești, iar limitarea prerogativei acordate reclamantului de a putea solicita instanței suspendarea actului administrativ, ca măsură asiguratorie până la pronunțarea hotărârii, face imposibilă apărarea persoanei împotriva încălcării neîntemeiate a drepturilor și libertăților sale constituționale și nu creează garanții suplimentare de asigurare a legalității, fapt ce contravine articolelor 6, 20 alin. (1) și 114 din Constituție.

b) termenul de examinare a cererilor de chemare în judecată

79. Curtea reține că art. 4 al Codului de procedură civilă prescrie că sarcinile procedurii constau în **judicarea** justă, în **termen rezonabil**, a cauzelor de apărare a drepturilor încălcate sau contestate, a libertăților și a intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice.

80. Curtea observă că, potrivit art. 192 din Codul de procedură civilă, criteriile de determinare a termenului rezonabil sunt: *complexitatea pricinii, comportamentul participanților la proces, conduita instanței judecătorești și a autorităților relevante, importanța procesului pentru cel interesat.*

81. Curtea reține că **examinarea cauzei în termen rezonabil constituie unul din principiile procesului civil.**

82. În același timp, Curtea reține că art. 23 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ **stabilește un termen fix** de examinare a cererilor de chemare în judecată împotriva Băncii Naționale a Moldovei, și anume **în termen de 3 luni din data depunerii.**

83. Totodată, Curtea menționează că legislația procesuală stabilește mai multe termene de procedură, în interiorul cărora instanța (judecătorul), participanții la proces și alte persoane legate de activitatea instanței trebuie să îndeplinească anumite acte de procedură ori să încheie un ansamblu de acte.

84. Termenele procedurale au scopul de a asigura o bună administrare a justiției, iar administrarea justiției reprezintă incontestabil un scop legitim într-o societate democratică.

85. Astfel, cu referire la alegațiile autorului sesizării privind încălcarea principiului independenței puterii judecătorești prin norma contestată, Curtea reține următoarele.

86. Potrivit dispozițiilor art.115 alin.(4) din Constituție, organizarea instanțelor judecătorești, competența acestora și **procedura de judecată sunt stabilite prin lege organică.** Astfel, **stabilirea regulilor de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești constituie prerogativa exclusivă a legiuitorului**, care poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură.

87. Totodată, având respectiva competență atribuită de normele constituționale, legiuitorul este ținut însă să se orienteze după principiul "*est modus in rebus*". Altfel spus, legiuitorul trebuie să fie preocupat ca exigențele astfel instituite să fie îndeajuns de rezonabile, încât să nu antreneze, în considerarea prevenirii unor eventuale abuzuri, o restrângere excesivă a exercițiului dreptului, de natură să pună sub semnul întrebării însăși existența acestuia. Or, având în vedere complexitatea litigiilor financiare, Curtea consideră că atât instanța de judecată, cât și participanții

la proces trebuie să dispună de timp suficient pentru examinarea justă a cauzei, fapt pentru care urmează să fie emisă o adresă către Parlament.

88. În același timp, în virtutea art. 115 alin.(4) din Constituție, Curtea consideră că norma cuprinsă la art. 23 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ **constituie o normă de oportunitate, și nu de constituționalitate.**

89. În acest context, având în vedere ansamblul elementelor aflate la dispoziția sa și lipsa altor argumente pertinente ale autorului sesizării în susținerea poziției sale, Curtea sistează procesul în această parte a sesizării.

În temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 60 lit.c), 61, 62 lit.a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admite parțial* sesizarea deputatului în Parlament, dl Serghei Sîrbu, pentru controlul constituționalității unor prevederi legale referitoare la interzicerea suspendării de către instanța de judecată a actelor emise de Banca Națională a Moldovei până la soluționarea definitivă a cauzei.

2. *Se declară neconstituționale* prevederile articolului 11 alineatul (4) al Legii nr.548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și articolului 21 alineatul (3) al Legii contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000, cu excepția prevederilor referitoare la retragerea licenței băncii și la actele impuse de Banca Națională a Moldovei în procesul de lichidare a băncii.

3. *Se sistează procesul* pentru controlul constituționalității articolului 23 alineatul (3) al Legii contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000.

4. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial.

Președinte

Alexandru TĂNASE

Chișinău, 1 octombrie 2013
HCC nr. 31
Dosarul nr. 26a/2013