



## Comisia economie, buget și finanțe

### RAPORT

#### asupra proiectului de lege cu privire la interpretarea articolelor 45-49, 51 din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor (nr.159 din 29.05.2023), II lectură

Comisia economie, buget și finanțe, în contextul avizului Guvernului, avizul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului, avizul Băncii Naționale a Moldovei a examinat pentru lectura a doua, proiectul de lege cu privire la interpretarea articolelor 45-49, 51 din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor, inițiativă legislativă a deputaților în Parlament, dl Radu Marian și dna Olesia Stamate și comunică următoarele.

Proiectul de lege a fost elaborat în baza articolului 66 lit. c) din Constituția Republicii Moldova și al art.72 alin. (2) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative și are ca scop aplicarea unitară a prevederilor art.45-49, 51 din Legea nr.202/2017, în concordanță cu interesele publice urmărite prin aceste norme.

În vederea aplicării corecte și unitare a prevederilor Legii nr.202/2017 privind activitatea băncilor, prin proiectul de lege se reafirmă că în sensul articolelor 45-49, 51 din Legea nr.202/2017, conceptele de „achiziție”, „achiziționare”, „dobândire” a acțiunilor unei bănci cuprind inclusiv situațiile în care acționarii unei bănci decid să-și exercite în mod concertat drepturile legate de acțiunile deja deținute, constituind astfel o deținere calificată în bancă sau o deținere care atinge ori depășește nivelul de 5%, 10%, 20%, 33% sau 50% sau astfel încât proporția drepturilor de vot exercitate concertat ating sau depășesc nivelurile de 1%, 5%, 10%, 20%, 33% sau 50% din capitalul băncii sau astfel încât banca devine o filială a lor.

Obiecțiile și propunerile înaintate la proiectul de lege, precum și rezultatele examinării acestora sunt expuse în Sinteza amendamentelor, propunerilor și obiecțiilor, parte componentă a prezentului raport.

Proiectul de lege redactat se anexează la prezentul raport.

În urma dezbaterilor, Comisia economie, buget și finanțe, cu votul majorității membrilor săi, propune examinarea și adoptarea proiectului de lege în a doua lectură.

**Valentina MANIC**  
Vicepreședintele Comisiei

## **LEGE**

### **cu privire la interpretarea articolelor 45–49 și 51 din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor**

În temeiul art. 66 lit. c) din Constituția Republicii Moldova și al art. 72 alin. (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative,

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

**Art. I.** – În sensul articolelor 45–49 și 51 din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 434–439, art. 727), cu modificările ulterioare, sintagmele referitoare la achiziția/achiziționarea și dobândirea deținerilor în capitalul unei bănci cuprind inclusiv situațiile în care acționarii unei bănci decid să-și exercite în mod concertat drepturile legate de deținerile pe care deja le dețin, constituind astfel o deținere calificată în bancă sau o deținere care atinge ori depășește nivelul de 5%, 10%, 20%, 33% sau 50% din capitalul băncii ori astfel încât proporția drepturilor de vot exercitate concertat atinge sau depășește nivelurile de 1%, 5%, 10%, 20%, 33% sau 50% din capitalul băncii, ori astfel încât banca devine o filială a lor.

**Art. II.** – Prezenta lege se aplică inclusiv situațiilor de achiziționare/dobândire și majorare a deținerilor, inclusiv prin acțiune concertată în legătură cu deținerile deja deținute în capitalul băncilor, prin orice act sau fapt juridic, realizate sau în curs de realizare la data intrării în vigoare a prezentei legi.

**PREȘEDINTELE PARLAMENTULUI**

## **ЗАКОН**

### **о толковании статей 45–49 и 51 Закона о деятельности банков № 202/2017**

---

На основании пункта с) статьи 66 Конституции Республики Молдова и части (2) статьи 72 Закона о нормативных актах № 100/2017

Парламент принимает настоящий органический закон.

**Ст. I.** – По смыслу статей 45–49 и 51 Закона о деятельности банков № 202/2017 (Официальный монитор Республики Молдова, 2017 г., № 434–439, ст. 727), с последующими изменениями, толкованием словосочетаний, касающихся приобретения и получения владений в капитале банка, охватываются также ситуации, когда акционеры банка решают согласованно реализовать свои права, связанные с уже принадлежащими владениями, таким образом, чтобы образовать существенное владение в уставном капитале банка или владение, которое соответствует или превышает 5, 10, 20, 33 или 50 процентов капитала банка, либо пропорция их реализуемых согласованно прав голоса в капитале банка соответствовала или превышала 1, 5, 10, 20, 33 или 50 процентов, либо таким образом, чтобы банк стал их дочерним предприятием.

**Ст. II.** – Настоящий закон применяется также к ситуациям, связанным с приобретением/получением и увеличением владений, в том числе путем согласованных действий, касающихся владений, уже находящихся в капитале банков, посредством любой сделки или юридического действия, которые реализуются или находятся в процессе реализации на день вступления в силу настоящего закона.

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПАРЛАМЕНТА**

SINTEZA

rezultatelor examinării amendamentelor, propunerilor și obiecțiilor la proiectul de lege cu privire la interpretarea articolelor 45-49, 51 din Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor (nr.159 din 29.05.2023), II lectură

Textul părții constitutive a proiectului de lege la care se propun, amendamente, propuneri, obiecții	Autorul și conținutul amendamentului, propunerii, obiecției	Rezultatele examinării de către Comisie
<p>1</p> <p>LEGE</p> <p>cu privire la interpretarea articolelor 45-49, 51 din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor</p> <p>Art. I. - În aplicarea prevederilor articolelor 45-49, 51 din Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr.434-439, art.727), cu modificările ulterioare, sintagmele de „achiziție”, „achiziționare”, „dobândire” a deținerilor în capitalul unei bănci cuprind inclusiv situațiile în care acționarii unei bănci decid să-și exercite în mod concertat drepturile legate de deținerile deja deținute, constituind astfel o deținere calificată în bancă sau o deținere care atinge ori depășește nivelul de 5%, 10%, 20%, 33% sau 50% sau astfel încât proporția drepturilor de vot exercitate concertat ating sau depășesc nivelurile de 1%, 5%, 10%, 20%, 33% sau 50% din capitalul băncii sau astfel încât banca devine o filială a lor.</p>	<p>2</p> <p><b>Guvernul Republicii Moldova</b></p> <p>Se remarcă faptul că potrivit art. 71 alin. (1) și (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, interpretarea actelor normative se efectuează cu scopul clarificării sensului unui act normativ sau al unor dispoziții din acesta. Prin interpretare se oferă soluții juridice de aplicare a normei de drept în sensul exact al acesteia. În acest context, proiectul de lege de interpretare nu aduce elemente de nouitate în aplicarea unor dispoziții din Legea nr. 202/2017, ci precizează semnificația autentică a normei. În speță, această înțelegere a sensului normelor Legii nr. 202/2017 este în concordanță cu activitatea legislativă întreprinsă până în prezent în acest domeniu și documentele preparatorii ale procesului de legiferare, iar proiectul de lege în cauză, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă, vine să reconfirme, de fapt, normele Legii nr. 202/2017 în ceea ce privește situațiile de achiziție/dobândire, majorare a deținerilor prin acțiune concertată în legătură cu deținerile deja deținute în capitalul băncilor, prin orice act sau fapt juridic. Având în vedere cele expuse, precum și ținând cont de faptul că proiectul de lege reconfirmă sensul și reiterează înțelesul prevederilor Legii nr. 202/2017, Guvernul nu are obiecții conceptuale asupra</p>	<p>3</p> <p><b>Se sustine.</b></p> <p>Proiectul de lege se consideră necesar, acesta urmărind să reafirme modul de interpretare a prevederilor privind cerințele față de acțiunea concertată în cadrul acționariatului bancar.</p>

	<p>oportunității adoptării acestuia, urmând ca Parlamentul să decidă.</p>	
	<p><b><u>Directia generală juridică a Secretariatului Parlamentului</u></b></p> <p>Referitor la procedura de înaintare a proiectului de lege spre examinare în Parlament, atenționăm următoarele:</p> <p>Potrivit art.32 alin.(1) din Legea nr.100/2017, proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, se transmite spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților societății civile, care întocmesc și prezintă autorului proiectului avizele la proiect;</p> <p>- potrivit art.6 alin.(3) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr.548/1995, orice proiect de act normativ al autorităților publice care privește domeniile în care Banca Națională are atribuții va fi adoptat după ce, în prealabil, s-a solicitat avizul Băncii Naționale. Avizul va fi transmis în termen de cel mult 30 de zile de la solicitare;</p> <p>- reieșind din considerentul că proiectul de lege prevede interpretarea normei juridice din actul legislativ ce transpune parțial legislația comunitară este necesară respectarea procedurii de evaluare a nivelului de concordanță a normelor supuse interpretării cu actele comunitare transpuse, în conformitate cu art.36 alin.(2) din Legea nr.100/2017. Conform pct.46 din Regulamentul privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene, aprobat prin H.G. nr.1171/2018, în conformitate cu principiul ireversibilității procesului de armonizare legislativă și pentru asigurarea compatibilității legislației naționale cu legislația Uniunii Europene, Centrul de armonizare a legislației avizează în mod obligatoriu toate proiectele de acte normative, inclusiv cele de modificare a legislației</p>	<p><b><u>Se sustine</u></b></p> <p>Proiectul de lege a fost transmis spre avizare Guvernului RM și Băncii Naționale a Moldovei și a fost plasat pe pagina web a Parlamentului.</p> <p><b><u>Se sustine.</u></b></p> <p>Banca Națională a Moldovei prin avizul nr.31-002/56/1845 a comunicat susținerea proiectului de lege.</p> <p><b><u>Se sustine.</u></b></p> <p>Guvernul Republicii Moldova, prin avizul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.427/2023 a comunicat că nu are obiecții conceptuale asupra oportunității adoptării acestuia, urmând ca Parlamentul să decidă.</p>

	<p>armonizate, care nu au ca scop armonizarea directă a legislației naționale, dar se circumscriu politicilor Uniunii Europene și domeniilor de cooperare cu Uniunea Europeană, în baza acordurilor bilaterale. În procesul de avizare, Centrul determină dacă prevederile proiectelor de acte normative se încadrează spiritului legislației Uniunii Europene, dacă nu contravin principiilor fundamentale stabilite la nivelul Uniunii Europene și dacă nu afectează nivelul de armonizare realizat.</p> <p>- expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru proiectele actelor normative elaborate de deputații în Parlament, potrivit art.35 alin.(1) din Legea nr.100/2017.</p>	<p><b><u>Se susține.</u></b>  Avizul CNA a fost prezentat (nr.06/2/9105 din 12.06.2023) și nu conține obiecții.</p>
	<p><b><u> Direcția generală juridică a Secretariatului Parlamentului</u></b></p> <p>Art.71 din Legea nr.100/2017 prevede că, interpretarea este oficială când se efectuează prin acte normative de interpretare cu scopul clarificării sensului unui act normativ sau al unor dispoziții din acesta. Prin interpretare se oferă soluții juridice de aplicare a normei de drept în sensul exact al acesteia. La interpretarea actului normativ se ține cont de nota informativă care a însoțit proiectul actului normativ respectiv și de alte documente care permit identificarea voinței autorității publice care a adoptat, a aprobat sau a emis actul normativ. Atenționăm că Nota informativă la proiect nu conține informații concrete privind constatarea unor situații de aplicare diferită sau de tălmăciri diferite a sensului normei interpretate, care ar permite determinarea oportunității de adoptare a proiectului de lege.</p>	<p><b><u>Se comentează.</u></b></p> <p>Proiectul de lege vine să reconfirmă interpretarea autentică a art.45-49, 51 din Legea nr.202/2017, în vederea aplicării unitare a legii.</p> <p>Proiectul este în concordanță cu voința legiuitorului reflectată în activitatea legislativă întreprinsă până în prezent și în notele informative care au însoțit legile adoptate până în prezent cu privire la acționariatul bancar (Legea nr.550/1995, Legea nr.31/2013, Legea nr.233/2016, Legea nr.58/2017, Legea nr.202/2017, Legea nr.110/2018), și anume aceea de a conferi un tratament identic acționariatului bancar nou admis în capitalul unei bănci și acționariatului curent și de a acoperi orice act sau fapt juridic prin care în rândurile acționariatului unei bănci apare sau se reconfigurează (fie prin achiziția/dobândirea inițială, fie prin decizia ulterioară explicită sau implicită a unor</p>

	<p><b><u>Dirrecția generală juridică a Secretariatului Parlamentului</u></b></p> <p>Cu referire la practica jurisdicției constituționale ținem să amintim că prin Hotărârea nr.20/2006 Curtea Constituțională a menționat asupra necesității de examinare a proiectului legii de interpretare ținând cont de următoarele criterii:</p> <p>a) respectarea voinței (poziției) inițiale a legislatorului, adică asupra faptului a fost sau nu a fost schimbat conceptul normei interpretate;</p> <p>b) denaturării voinței inițiale a legislatorului și impactului asupra normei în întregime;</p> <p>c) instituirii unei norme noi, modificării sau anulării normei legale în vigoare.</p> <p>Prin urmare, în vederea determinării nivelului de corespundere a proiectului de lege criteriilor menționate, proiectul de lege urmează a fi supus expertizei juridice, potrivit prevederilor art.37 din Legea nr.100/2017.</p> <p>Sub aspect conceptual, proiectul de lege se va examina, inclusiv, ținând cont de constatările Curții Constituționale expuse prin Hotărârea nr.16/2002, care prevede că interpretarea constituie o premisă a bunei aplicări a normelor juridice. Ea dă o explicație corectă înțelesului, scopului și finalității unui act normativ emis anterior. De menționat că legea de interpretare nu stabilește norme noi, nu modifică sau completează legea interpretată, ea trebuie doar să limpezească înțelesul acesteia, ascuns într-o redactare insuficient de clară.</p>	<p>acționari existenți de a acționa concertat) o „persoană”/„grupare de persoane” și „deținere calificată” noi.</p> <p><b><u>Se comentează</u></b></p> <p>Proiectul legii are ca scop reconfirmarea voinței autentice (inițiale) a legislatorului, pentru aplicarea unitară a legii.</p> <p>Prin proiect se reconfirmă înțelesul lexemelor de „achiziție”, „achiziționare”, „dobândire” utilizate de art.45-49, 51 ale Legii nr.202/2017 și, respectiv, sensul și scopul acestor articole, conform activității legislative, inclusiv documentelor preparatorii ale acesteia, de până în prezent.</p> <p>Prin interpretarea dată, proiectul legii nu instituie norme noi, nu modifică și nu abrogă norme legale, ci exprimă soluția juridică originală de aplicare a normelor în sensul exact al acestora.</p>
<p>L E G E</p> <p>cu privire la interpretarea articolelor 45-49, 51 din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor</p>	<p><b><u>Dirrecția generală juridică a Secretariatului Parlamentului</u></b></p> <p>Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacțional</p>	<p><b><u>Nu se susține.</u></b></p> <p>Proiectul a fost formulat conform limbajului din art.71 alin.(2) al Legii nr.100/2017 privind actele normative,</p>

<p>Art. I. - În aplicarea prevederilor articolelor 45-49, 51 din Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr.434-439, art.727), cu modificările ulterioare, sintagmele de „achiziție”, „achiziționare”, „dobândire” a deținerilor în capitalul unei bănci cuprind inclusiv situațiile în care acționarii unei bănci decid să-și exercite în mod concertat drepturile legate de deținerile deja deținute, constituind astfel o deținere calificată în bancă sau o deținere care atinge ori depășește nivelul de 5%, 10%, 20%, 33% sau 50% sau astfel încât proporția drepturilor de vot exercitate concertat ating sau depășesc nivelurile de 1%, 5%, 10%, 20%, 33% sau 50% din capitalul băncii sau astfel încât banca devine o filială a lor.</p>	<p>1. Atenționăm că din titlul proiectului de lege rezultă caracterul normelor juridice de interpretare a art.45-49, 51, iar conținutul Art.1 vorbește despre înțelesul unor noțiuni în procesul de aplicare a acestora. Totodată, textul ”deținerile deja deținute”, în raport cu textul ”orice act sau fapt juridic” și textul ”realizate sau în curs de realizare” conferă normelor de drept un sens neclar și caracter discreționar, care poate conduce la apariția unor tălmăciri diferite și contradictorii. Considerăm că normele juridice de interpretare în redacția propusă comportă riscuri de modificare a sensului acestora și, ca urmare, a scopului final propus.</p>	<p>conform căruia interpretarea legii oferă soluții juridice de aplicare a normei de drept în sensul exact al acesteia.</p> <p>Formularea normelor urmărește limbajul noțiunilor la art.3 al Legii nr.202/2017 privind activitatea băncilor (a se vedea noțiunile de „achiziție propusă”, „persoană” și „persoane care acționează concertat”).</p> <p>Textele “prin orice act sau fapt juridic” și „realizate sau în curs de realizare” se raportează la textul „achiziționare/dobândire, majorare a deținerilor”.</p> <p>Normele de interpretare propuse vin să asigure scopul original urmărit de legiuitor, fără a aduce modificări, precum și să asigure un regim juridic uniform până la și după adoptarea legii de interpretare.</p>
	<p><b><u>Directia generală juridică a Secretariatului Parlamentului</u></b></p> <p>De asemenea, urmează a fi examinat suplimentar aspectul de aplicare a normelor juridice în timp și a efectului de aplicare cu caracter retroactiv al acestora, asupra unor raporturi juridice apărute în condițiile legii de până la modificare.</p> <p>Observăm că normele juridice interpretate au ca finalitate aplicarea unor măsuri de sancționare. În acest sens, atribuirea normelor respective a caracterului retroactiv, indiferent de gradul de evoluare în timp a cadrului normativ în scopul înapririi cerințelor legii față de subiecți, riscă a fi apreciată drept ingerință în garanția de neretroactivitate a legii, stabilită la art.22 din Constituție. Este de reținut că prin Hotărârea Curții Constituționale nr.26/2002 Curtea a declarat că „Dispozițiile art. 22 din Constituție (privind neretroactivitatea legii) se rezumă la</p>	<p><b><u>Se comentează.</u></b></p> <p>Proiectul de lege vine doar să reconfirme o interpretare deja funcțională a legii.</p> <p>Modificările legislative aduse cadrului legal privind acționariatul bancar de-a lungul timpului, jurisprudența Curții Constituționale pe marginea normelor legale incidente acționariatului bancar, practica administrativă a BNM (reglementările pentru punerea în aplicare a legii și actele administrative individuale emise de BNM), practica judecătorească de interpretare și aplicare a Legii nr.202/2017 de până în prezent – s-au desfășurat în sensul interpretării date prin proiectul de lege, cu excepția unei decizii a Curții Supreme de Justiție (2023) care</p>

aceea că nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos”. Or, art.22 din Constituție prevede retroactivitatea normelor juridice penale mai favorabile. În afară de aceasta, teoria contemporană a dreptului admite ca excepții de la principiul neretroactivității legii normele juridice cu caracter imperativ - legile interpretative, precum și normele juridice în care legiuitorul a stabilit expres că ele se vor aplica retroactiv”. În concluzie, legile (stricto sensu) ar putea fi aplicate cu caracter retroactiv în cazurile în care acest lucru va fi prevăzut expres de legiuitor cu condiția că norma privind caracterul retroactiv al legii nu este neconstituțională. Dreptul de a se pronunța privind neconstituționalitatea legii o are doar Curtea Constituțională (art.134 al Constituției Republicii Moldova). Alte acte normative nu vor putea fi aplicate retroactiv chiar dacă autorul a prevăzut expres caracterul retroactiv, deoarece aceste acte normative trebuie să nu contravină Codului civil, inclusiv art. 6.

interpretează că „nu există prevederi privind aprobarea prealabilă a exercitării acțiunii concertate a drepturilor legate de o deținere calificată deja dobândită” și care, în virtutea influenței unei instanțe supreme în interpretarea și aplicarea legii, reclamă reafirmarea interpretării corecte și restabilirea certitudinii juridice. Prin urmare, prin proiectul de lege nu s-ar produce o schimbare imprevizibilă și defavorabilă a interpretării și practicii pentru destinatarii normelor legale interpretate. Corespunzător, proiectul este conform așteptărilor legitime ale destinatarilor normelor privind cerințele față de acțiunea concertată în cadrul acționariatului bancar - actuali sau potențiali acționari. Potrivit teoriei generale a dreptului și jurisprudenței Curții Constituționale de până în prezent (ex. Deciziile nr.14, 15 și 155 din 2022 ale Curții), se admite caracterul retroactiv în cazul legilor de interpretare, precum și în cazul normelor pentru care legislatorul a stabilit expres că ele se vor aplica retroactiv. Determinant în acest sens este faptul că prin proiectul de lege nu se produce o modificare a interpretării și, respectiv a practicii de aplicare, ci doar se reafirmă sensul cunoscut deja destinatarilor legii și aplicate uniform până în prezent.

Directia generală juridică a Secretariatului  
Parlamentului

Considerăm că, normele de interpretare propuse în proiectul de lege urmează a fi examinate suplimentar prin prisma respectării celor trei criterii de calitate a legii, specificate de Curtea Constituțională în Hotărârea nr.10/2017, care prevede:

”40. ... Exigența calității legii este conturată prin prisma principiului securității juridice în componența condițiilor de previzibilitate și claritate a legii.

41. ... 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.”.

Se sustine.

Proiectul legii se înscrie în condițiile de accesibilitate, claritate și previzibilitate.

Or, proiectul legii vine să reconfirme destinațiilor conținută în lege, clarificată deja de-a lungul timpului printr-o serie de legi de precizare și aplicată în practica administrativă și judecătorească de până în prezent.

**Valentina MANIC**  
**Vicepreședintele Comisiei**

