

# CÂTEVA CONSIDERAȚII ASUPRA NATURII JURIDICE A RĂSPUNDERII BĂNCII NAȚIONALE A ROMÂNIEI ÎN CAZUL UNOR NORME DE ORDIN TEHNIC

Ioan SABĂU-POP  
Raul Felix HODOȘ

**Ioan SABĂU-POP**

Conf. univ. dr., Catedra de Drept și Științe Administrative,  
Facultatea de Științe Economice, Juridice și Administrative,  
Universitatea Petru-Maior, Târgu Mureș

Tel: 0040-265-264.242 fax: 0365 -802.018

Email: cabinet.sabau\_pop@yahoo.com

**Raul Felix HODOȘ**

Asist. univ. drd., Catedra de Drept și Științe Administrative,  
Facultatea de Științe Economice, Juridice și Administrative,  
Universitatea Petru-Maior, Târgu Mureș

Tel: 0040-265-260.890

Email: office@hodos-asociati.ro

## Abstract

In the study entitled „Some considerations on the legal responsibility of the National Bank of Romania for certain norms with a technical character”, the authors reveal the risk factor implied by the detachment from any responsibility of an institution that has to supervise and regulate the framework of the banking system activity which represents a key element in the contemporary economy.

1. Banca Națională a României este instituția publică independentă care, în conformitate cu art.2 alin.2 lit.b) și art.22 din Legea nr.312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României<sup>1</sup> reglementează, autorizează și supraveghează instituțiile de credit și buna funcționare a sistemelor de plată. Regulamentul nr.1/1995<sup>2</sup> emis de această instituție stabilește prin art.2 că transferul de fonduri electronice este supus „reglementării și controlului” său, la fel precum și avizarea tehnică a sistemelor de plăți fără numerar. În continuare, art.4 din același Regulament prevede că Banca Națională a României, Autoritatea de Avizare Tehnică (art.3 lit.e din Regulament), va supraveghea prudențial serviciile de plăți și după emiterea autorizațiilor de funcționare băncilor operatoare.

Scopul acțiunilor pe care Banca Națională a României și le poate asuma este definit de art.404 alin.1 din O.U.G. 99/2006 și de art.22 alin.1 din Legea nr.312/2004, acesta fiind de a asigura funcționarea sistemelor în conformitate cu standardele internaționale în acest domeniu și securitatea și eficiența acestora, pentru a evita riscul sistemic. Mai mult, prin aceleași texte legale, această instituție este împuternicită să stabilească măsurile necesare, să le pună în aplicare și să urmărească implementarea acestora, să reglementeze, autorizeze și să supravegheze sistemele de plăți, inclusiv să reglementeze instrumentele de plată. În scopul limitării riscurilor de plată, Banca Națională a României poate, în conformitate cu art.24 din Lege, să presteze servicii retribuite de colectare și difuzare, la cerere, conform reglementărilor proprii, de date și informații privind incidentele de plăți și riscurile de creditare în sistemul instituțiilor de credit, în condiții de asigurare a secretului bancar.

În conformitate cu art.48 din Legea nr.312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, această instituție emite regulamente, ordine, norme și circulare, având caracter obligatoriu pentru persoanele juridice publice și private, precum și pentru persoanele fizice, pentru a pune în aplicare și a impune respectarea prevederilor legale. De asemenea, în conformitate cu art.35 din Statutul B.N.R., guvernatorul emite ordine și decizii și poate dispune diverse măsuri pentru executarea dispozițiilor legale, în numele Băncii Naționale a României.

2. O parte a doctrinei<sup>3</sup> a admis natura administrativ – normativă a acestor acte în domeniul bancar. Într-o altă opinie<sup>4</sup> s-a considerat că reglementările emise de B.N.R. au drept scop instituirea normelor cu caracter prudențial, în cadrul așa-numitei supravegheri prudențiale bancare, instituție specifică domeniului bancar<sup>5</sup>. Conform aceluiași autor<sup>6</sup>, B.N.R., în calitate de autoritate de supraveghere bancară, nu face

<sup>1</sup> Publicată în M.O., Partea I, nr.582/30.06.2004 și promulgată prin Decret nr.532/2004, publicat în M.O. nr.582/30.06.2004.

<sup>2</sup> Regulamentul nr.1/1995 privind principiile și organizarea avizării tehnice a sistemelor de plăți și decontări fără numerar, emis de Banca Națională a României, a fost publicat în M.O., partea I, nr.75/26.04.1995.

<sup>3</sup> Ion Turcu – Operațiuni și contracte bancare, Editura Lumina Lex, București, 1997, p.75; Lucian Chiriac – Actele administrative normative, Editura Accent, 2000, p.117.

<sup>4</sup> Ianfred Silberstein – Banca Națională a României. De la organ al administrației publice centrale la instituție publică independentă, Editura Hamangiu, București, 2006, p. 245.

<sup>5</sup> Idem, p.303.

<sup>6</sup> Idem, p.100, p.304.

parte din rândul organelor administrației publice, având un statut propriu, specific unei bănci centrale dintr-o economie de piață.

Statutul anterior al Băncii Naționale a României<sup>7</sup> caracteriza această instituție drept o autoritate administrativă autonomă<sup>8</sup>, pentru ca art.1 al.(2) din noul Statut conținut de Legea 312/2004 să specifice în mod expres faptul că aceasta este „o instituție publică independentă”. Diferența pe care o face definiția legală recentă ne-ar putea conduce la o concluzie eronată, dar favorabilă îndepărtării Băncii Naționale a României din rândul autorităților administrației publice, deși o astfel de definiție a fost necesară pentru a sublinia lipsa de dependență față de factorul politic. Interpretarea dată în sensul în care aceste atribute, clar subliniate, ar putea conduce la un statut *sui generis* al B.N.R. de instituție publică aflată în afara controlului administrativ<sup>9</sup> nu poate fi admisă din mai multe considerente.

În primul rând, invocăm dispozițiile art.275 din O.U.G. nr.99/2006, astfel cum a fost modificată prin Legea nr.227/2007, care statuează că actele adoptate de Banca Națională a României în conformitate cu atribuțiile sale legale, cu privire la o instituție de credit, inclusiv cele privind administratorii, directorii, persoanele desemnate să asigure conducerea compartimentelor sau a sucursalelor instituției de credit sau cu privire la acționarii acesteia, pot fi contestate, în termen de 15 zile de la comunicare, la consiliul de administrație al Băncii Naționale a României, care se pronunță prin hotărâre motivată în termen de 30 de zile de la data sesizării. Hotărârea consiliului de administrație al Băncii Naționale a României poate fi atacată la Înalta Curte de Casație și Justiție, în termen de 15 zile de la comunicare, în conformitate cu art.275 al.(2) din același text legal. Art.60 al.(2) din Legea nr.101/1998 avea o dispoziție asemănătoare. Or, dacă anumite acte emise de conducerea Băncii Naționale a României sunt supuse controlului judecătoresc în temeiul unor texte legale exprese, fără a se prevedea o exceptare de la un astfel de control al altor tipuri de acte emise de această instituție, nu putem decât să conchidem că pentru cea din urmă categorie se aplică dispozițiile dreptului comun în materie, iar nicidecum nu putem ajunge la concluzia că acestea ar fi inatacabile.

În al doilea rând, actele emise de Banca Națională a României în exercitarea atribuțiilor sale de instituție publică independentă trebuie să poată fi cenzurate pe calea contenciosului administrativ, conform art.126 alin.6 din Constituția României. Având în vedere că titlul VI din O.U.G. nr.99/2006, astfel cum a fost modificat de Legea nr.227/2007<sup>10</sup>, nu conține dispoziții speciale privitoare la căile de atac disponibile împotriva actelor emise de Banca Națională a României, iar cele prevăzute de art.275

---

<sup>7</sup> Legea nr.101/1998 din 26/05/1998 privind Statutul Băncii Naționale a României, publicată în M.O., partea I, nr.203/01.06.1998, modificată ulterior prin Legea nr. 156/1999, O.U.G. nr. 273/2000 (respinsă de Legea nr. 341/2001), O.U.G. nr. 136/2001, Legea nr. 407/2002 și abrogată de Legea 312/2004.

<sup>8</sup> Valentin I. Prisăcaru – Actele și faptele de drept administrativ, Editura Lumina Lex, București, 2001, p.27.

<sup>9</sup> Ianfred Silberstein – op.cit., p.304.

<sup>10</sup> Legea nr.227/2007 pentru aprobarea O.U.G. nr.99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului a fost publicată în M.O., partea I, nr.480/18.07.2007.

din același act normativ se aplică doar instituțiilor de credit, considerăm, din nou, și pentru acest motiv, aplicabile dispozițiile de drept comun în materia contenciosului administrativ, respectiv Legea nr.554/2004<sup>11</sup>.

În al treilea rând, actele emise de Banca Națională a României sunt acte de autoritate care prin ele însele pot aduce prejudicii, dacă avem în vedere modul de organizare a supravegherii bancare, mai cu seamă în domeniul transferului electronic de fonduri. În acest sens, considerăm că este lezat un drept subiectiv, în înțelesul art.1 din Legea 554/2004.

Nu în ultimul rând, autoritățile publice administrative independente față de puterea politică sunt tot mai numeroase și în țările Uniunii Europene, astfel încât există și la nivel comunitar un puternic exemplu în acest sens<sup>12</sup>.

Argumentele anterior prezentate stabilesc cu certitudine faptul că Banca Națională a României este o autoritate publică independentă, de natură administrativă, ce gestionează, între altele, și sistemul de transferuri electronice de fonduri. Față de caracterul acesteia, natura juridică a răspunderii Băncii Naționale a României este, cu privire la actele sale de reglementare și supraveghere a sistemelor de plăți, fără îndoială, administrativ-patrimonială.

**3.** În aceste condiții, Băncii Naționale a României îi revine obligația de reglementare și supraveghere a funcționării sistemului de transferuri electronice de fonduri, iar încălcarea acestei obligații complexe este sancționabilă. Având în vedere că nici legea de organizare a activității bancare și nici cea privind organizarea activității Băncii Naționale a României nu conțin nici un fel de prevederi referitoare la răspunderea acestei instituții cu privire la buna funcționare a sistemului de plăți, normele aplicabile vor fi cele ale dreptului comun al răspunderii în materie administrativă, pentru actele emise având această natură, respectiv ale Legii nr.554/2004.

Răspunderea patrimonială pentru fapta proprie a Băncii Naționale a României va fi antrenată în cazul în care se dovedește legătura de cauzalitate dintre prejudiciul cauzat și actul administrativ de autoritate emis de Banca Națională a României în exercitarea atribuțiilor care îi revin conform legilor în vigoare, anterior menționate. În literatura juridică<sup>13</sup> s-a stabilit că fundamentul răspunderii autorităților publice este de natură obiectivă, „constând în obligația de garanție instituită implicit de lege”.

În sens contrar, un alt autor<sup>14</sup>, reticent la ideea de răspundere obiectivă, a calificat vinovăția ca element al răspunderii drept culpă de concepție, direct legată de riscul de activitate. În același sens s-a pronunțat doctrina franceză<sup>15</sup> în ce privește răspunderea

<sup>11</sup> Legea contenciosului administrativ, publicată în M.O., partea I, nr.1154 din 07.12.2004, modificată ulterior.

<sup>12</sup> Cătălin Silviu Săraru, în Ioan Alexandru (coord.), Mihaela Cărăușan, Ilie Gorjan, Ivan Vasile Ivanoff, Cezar Corneliu Manda, Alina Livia Nicu, Crina Rădulescu, Cătălin Silviu Săraru – Dreptul administrativ în Uniunea Europeană, Editura Lumina Lex, București, 2007, p.289.

<sup>13</sup> Liviu Pop – Teoria generală a obligațiilor, Editura Lumina Lex, București, 1998, p.319.

<sup>14</sup> Antonie Iorgovan – Tratat de drept administrativ, volumul II, Editura4, Editura AllBeck, București, 2005, p.470.

<sup>15</sup> Richard Routier – Obligations et responsabilité du banquier, Editura Dalloz, 2005, p.465.

Comisiei bancare, organismul de reglementare din Franța, similare celor ale Băncii Naționale a României.

Împărtășim prima opinie, având în vedere că pentru angajarea răspunderii trebuie să fie necesară întrunirea doar a trei dintre condițiile acesteia: fapta ilicită, prejudiciul și raportul de cauzalitate. Or, dovedirea faptului că prejudiciul s-a produs datorită respectării întocmai a actului normativ emis de Banca Națională a României este suficient pentru angajarea răspunderii în temeiul art.1 din Legea nr.554/2004. Prezența sau lipsa culpei nu are relevanță în această materie.

4. Răspunderea patrimonială a comitentului pentru fapta prepusului se va angaja doar dacă acesta a încălcat atribuțiile sale de serviciu în săvârșirea faptei prejudiciabile, însă a acționat în numele și pe seama instituției. Astfel, neluarea măsurilor prevăzute de art.5 din Regulamentul nr.1/1995 de către Autoritatea de Avizare Tehnică și care au avut drept consecință crearea unui prejudiciu în sarcina terților participanți la sistemele de plată va conduce la antrenarea răspunderii comitentului, Banca Națională a României, pentru fapta prepușilor săi, respectiv persoanele responsabile din cadrul Autorității pentru Avizare Tehnică, în temeiul art.1000 alin.3 C. civil.

Având în vedere natura obligației, terțul prejudiciat va trebui să dovedească existența faptei ilicite, a prejudiciului, a legăturii de cauzalitate dintre faptă și prejudiciu și a culpei prepusului.

Desigur, se va ridica problema competenței materiale a instanței care va soluționa o acțiune exclusiv patrimonială. Rezolvarea acesteia necesită clasificarea acțiunilor patrimoniale în acțiuni îndreptate împotriva autorității publice pentru repararea prejudiciului patrimonial cauzat prin emiterea unor acte administrative cauzatoare de astfel de prejudicii și acțiuni îndreptate împotriva autorităților publice pentru repararea unor prejudicii patrimoniale cauzate de inacțiunea acestora.

Pe de o parte, soluția va fi condiționată de anterioritatea anulării actului administrativ producător de prejudicii. Astfel, dacă anterior, pe cale separată, actul administrativ a fost anulat, fără a se solicita și repararea prejudiciului cauzat, persoana prejudiciată poate solicita pe cale separată, în fața instanței de contencios administrativ, repararea pagubei ce i-a fost cauzată prin respectarea actului administrativ, în termen de un an de la data la care a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei, conform art.19 al.(1) și (2) din Legea 554/2004. În cazul inexistenței unei hotărâri judecătorești anterioare prin care să se fi anulat actul administrativ cauzator de prejudicii, acțiunea de reparare a daunelor este inadmisibilă<sup>16</sup>.

Pe de altă parte, în cazul în care dauna a fost provocată de neîndeplinirea sarcinilor impuse de lege sau de propriile norme ale autorității publice, în cazul nostru, Autoritatea de Avizare Tehnică (Direcția de plăți și decontări bancare din cadrul Băncii Naționale a României), persoana prejudiciată se poate îndrepta împotriva acesteia în temeiul art.1 al.(1) din Legea nr.554/2004. Având în vedere dispozițiile art.275 al.(3) din O.U.G. nr.99/2006, care statuează că Banca Națională a României este singura autoritate în măsură să se pronunțe asupra considerentelor de oportunitate, a evaluărilor și analizelor calitative care stau la baza emiterii actelor sale, orice acțiune înaintată pentru repararea prejudiciului adus de inacțiunea Autorității de Avizare

---

<sup>16</sup> I.C.C.J., secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr.2089 din 6 iunie 2006, citată în „Buletinul Casației” nr.3/2006; A. Iorgovan – op.cit., vol. II, p.472.

Tehnică nu ar putea să fie sortită decât eșecului, din moment ce orice activitate a acesteia va putea fi apărată pe considerente de oportunitate. Principiul liberului acces la justiție este încălcat, textul art.126 al.(6) din Constituție nedovedindu-și până la acest moment supremația. Art.275 al.(3) din O.U.G. nr.99/2006 limitează controlul instanței de contencios administrativ doar la chestiuni de legalitate, limitând astfel accesul persoanelor prejudiciate la justiție<sup>17</sup>.

Banca Națională a României deține un rol principal între autoritățile publice românești, datorat, cu siguranță, și contribuției specialiștilor săi la redactarea legilor bancare. Acest fapt nu trebuie să conducă la detașarea acestei instituții de sistemul de control judiciar, iar independența sa nu trebuie să poată fi înțeleasă în sensul în care ar putea conduce la izolarea sa de celelalte puteri ale statului, îndeosebi de puterea judecătorească. Exemplul analizat poate fi definitiv pentru greșita interpretare a noțiunii de independență, atât timp cât anumite chestiuni tehnice pot conduce la prejudicierea instituțiilor de credit, fără a exista posibilitatea legală de recuperare a daunelor produse, pe considerentul inadmisibilității acțiunii pe chestiuni de „oportunitate” sau „analiză calitativă”.

### **Bibliografie:**

1. Ion Turcu – Operațiuni și contracte bancare, Editura Lumina Lex, București, 1997, p.75;
2. Lucian Chiriac – Actele administrative normative, Editura Accent, 2000, p.117;
3. Ianfred Silberstein – Banca Națională a României. De la organ al administrației publice centrale la instituție publică independentă, Editura Hamangiu, București, 2006, p. 245;
4. Valentin I. Prisăcaru – Actele și faptele de drept administrativ, Editura Lumina Lex, București, 2001, p.27;
5. Cătălin Silviu Săraru, în Ioan Alexandru (coord.), Mihaela Cărăușan, Ilie Gorjan, Ivan Vasile Ivanoff, Cezar Corneliu Manda, Alina Livia Nicu, Crina Rădulescu, Cătălin Silviu Săraru – Dreptul administrativ în Uniunea Europeană, Editura Lumina Lex, București, 2007, p.289;
6. Liviu Pop – Teoria generală a obligațiilor, Editura Lumina Lex, București, 1998, p.319;
7. Antonie Iorgovan – Tratat de drept administrativ, volumul II, Editura4, Editura All Beck, București, 2005, p.470;
8. Richard Routier – Obligations et responsabilité du banquier, Editura Dalloz, 2005, p.465;
9. Lucian Bercea – Banii și băncile. O perspectivă juridică, Editura Universității de Vest, Timișoara, 2006, p.168.

---

<sup>17</sup> Lucian Bercea – Banii și băncile. O perspectivă juridică, Editura Universității de Vest, Timișoara, 2006, p.168.