



**CURTEA SUPREMĂ  
DE JUSTIȚIE**

**DECIZIE**

cu privire la admiterea recursului declarat de Banca Națională a  
Moldovei,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în  
judecată depusă de Colun Tudor împotriva Băncii Naționale a Moldovei, tert  
CA „Intact Asigurări Generale” SA, privind contestarea actului  
administrativ,

împotriva hotărârii din 11 iulie 2024 a Curții de Apel Chișinău

*(Dosarul nr. 3ra-50/25  
NR. PIGD 2-24046908-01-3ra-05022025)*

Limitele controlului judecătoresc asupra aprecierii discreționare a autorității  
și limitele controlului instanței asupra refuzului BNM de aprobare în funcție  
de conducere, în condițiile exercitării unui drept discreționar.

Curtea de Apel Chișinău, jud. G. Mîra, G. Dașchevici, A. Bostan,

14 mai 2025

*Textul corespunde originalului*

## **Examinând în lipsa părților recursul depus de Banca Națională a Moldovei**

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Diana Stănilă,

Ion Malanciuc, *judecători*,

constată următoarele:

### **ÎN FAPT**

1. La 29 aprilie 2024, Colun Tudor a înaintat acțiune în contencios administrativ împotriva Băncii Naționale a Moldovei, terț CA „Intact Asigurări Generale” SA, solicitând: anularea Hotărârii Comitetului Executiv al Băncii Naționale a Moldovei nr. 30 din 1 februarie 2024 privind refuzul în aprobarea lui Colun Tudor în funcția de Director general al CA „Intact Asigurări Generale” SA; anularea Hotărârii Comitetului Executiv al Băncii Naționale a Moldovei nr. 94 din 28 martie 2024 privind respingerea cererii prealabile depusă de Colun Tudor, ca fiind nelegale.

2. În motivarea acțiunii, reclamantul a susținut că, compania CA „Intact Asigurări Generale” SA își desfășoară activitatea în temeiul Legii nr. 92/2022, iar potrivit art. 35 alin. (5)-(6) din această lege, societățile de asigurare trebuie să solicite aprobarea prealabilă a autorității de supraveghere pentru desemnarea persoanelor cu funcții de conducere. Prin cererea nr. 4393 din 18 iulie 2023, societatea a solicitat aprobarea lui Colun Tudor în funcția de Director general, anexând documentele prevăzute de Regulamentul nr. 26/2/2023.

3. La 23 august 2023, BNM a notificat societății că dosarul este incomplet, solicitând completări. Acestea au fost transmise la 29 august și 6 septembrie 2023. Ulterior, nu au mai fost indicate lipsuri.

4. La 20 septembrie 2023, BNM a notificat suspendarea procedurii administrative fără a indica durata acesteia, contrar art. 81 alin. (2) din Codul administrativ. Totodată, în aceeași zi, reclamantul a fost invitat la interviu. În perioada suspendării, autoritatea a continuat să solicite documente suplimentare, reluând formal procedura abia la 22 noiembrie 2023.

5. Prin notificarea din 22 noiembrie 2023, BNM a informat despre prelungirea procedurii cu 60 zile în temeiul art. 60 alin. (5) din Codul administrativ, invocând necesitatea analizării informațiilor privind activitatea reclamantului. Reclamantul a susținut că această prelungire este nelegală, întrucât termenul de 90 zile trebuia stabilit la inițierea procedurii,

iar după inițiere, termenul putea fi prelungit doar cu 15 zile în temeiul art. 60 alin. (4) Cod administrativ.

6. La 8 decembrie 2023, Colun Tudor a fost audiat, iar la 1 februarie 2024 a fost emisă Hotărârea nr. 30/2024 privind refuzul aprobării sale. Reclamantul a susținut că actul a fost emis peste termenul maxim legal, care expira la 30 ianuarie 2024, cu încălcarea art. 60 din Codul administrativ și pct. 70 din Regulament.

7. Reclamantul a criticat motivarea formală a hotărârii, considerând că autoritatea nu a justificat concluziile privind lipsa bunei reputații, cunoștințelor și aptitudinilor sale. A contestat faptul că autorizațiile de plată semnate în perioada interimatului său, în lipsa aprobării BNM, sunt considerate temei de respingere, deși erau necesare pentru funcționarea societății și semnătura sa era recunoscută de băncile comerciale.

8. A invocat faptul că autoritatea nu a demonstrat lipsa reputației sale, invocând în mod greșit o decizie a SFS privind o altă societate, în care nu i-au fost aplicate sancțiuni. De asemenea, a menționat că solicitarea expresă a societății privind verificarea legalității plăților a fost respinsă de BNM.

9. La 1 martie 2024, CA „Intact Asigurări Generale” SA și Colun Tudor au depus cerere prealabilă, prin care au solicitat audierea reclamantului înainte de examinarea cererii; anularea operațiunilor administrative din 20 septembrie 2023 și 22 noiembrie 2023; anularea Hotărârii nr. 30/2024; emiterea unui act administrativ individual favorabil privind aprobarea lui Colun Tudor în funcția de Director general.

10. Reclamantul a susținut că această cerere nu a fost examinată efectiv, întrucât Hotărârea Comitetului Executiv al BNM nr. 94 din 28 martie 2024, prin care a fost respinsă cererea prealabilă, reia doar conținutul actului inițial, fără a analiza argumentele invocate și fără a prezenta o motivare distinctă.

11. În concluzie, reclamantul a invocat că autoritatea pârâtă a desfășurat procedura într-un mod arbitrar și discreționar, cu încălcarea normelor imperative ale Codului administrativ și Regulamentului nr. 26/2/2023, emițând acte administrative defavorabile nemotivate și nelegale, pasibile de anulare în totalitate

## POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

12. Prin hotărârea din 11 iulie 2024 a Curții de Apel Chișinău, s-a admis acțiunea în contencios administrativ înaintată de Colun Tudor împotriva Băncii Naționale a Moldovei, terț CA „Intact Asigurări Generale” SA, privind contestarea actului administrativ. S-a anulat Hotărârea Comitetului Executiv al Băncii Naționale a Moldovei nr. 30 din 1 februarie 2024 și

Hotărârea Comitetului Executiv al Băncii Naționale a Moldovei nr.94 din 28 martie 2024, adoptată în procedura prealabilă.

## EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

13. La 23 ianuarie 2025, Banca Națională a Moldovei a declarat recurs împotriva hotărârii din 11 iulie 2024 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a hotărârii primei instanțe și emiterea unei decizii noi de respingere a acțiunii.

## ARGUMENTELE RECURSULUI

14. În motivarea recursului, Banca Națională a Moldovei a susținut că hotărârea instanței de fond este afectată de o aplicare greșită a normelor de drept material și de o interpretare eronată a limitelor controlului de legalitate asupra actelor administrative emise de o autoritate cu competențe de reglementare și supraveghere în domeniul financiar.

15. Recurenta a susținut că instanța de fond a substituit nepermis aprecierea discreționară a autorității publice, analizând oportunitatea refuzului de aprobare, în condițiile în care art. 11 alin. (10) din Legea nr. 548/1995 limitează intervenția instanței doar la cazuri de eroare evidentă. Or, în cauză, nu s-a demonstrat existența unei asemenea erori.

16. Totodată, BNM a arătat că refuzul de aprobare a lui Colun Tudor s-a întemeiat pe o evaluare cumulativă și contextuală a elementelor relevante, în conformitate cu art. 35 din Legea nr. 92/2022 și pct. 45-47 din Regulamentul nr. 26/2/2023, din care rezultă lipsa reputației adecvate pentru funcția vizată.

17. A susținut că exercitarea atribuțiilor de Director general fără aprobarea BNM constituie o abatere gravă, calificată de regulament ca o circumstanță care afectează reputația profesională, indiferent de buna-credință invocată.

18. De asemenea, BNM a invocat faptul că termenul de soluționare a cererii a fost gestionat conform cadrului legal special, Regulamentul nr. 26/2/2023 permițând suspendarea și prelungirea termenului în condițiile unor solicitări de informații suplimentare. Astfel, nu s-ar fi încălcat prevederile art. 60 din Codul administrativ, iar hotărârea instanței de fond ar fi ignorat această normă specială.

19. În concluzie, recurenta a arătat că cererea prealabilă a fost examinată în mod legal, iar soluția emisă prin Hotărârea nr. 94/2024 reiterează corect concluziile hotărârii inițiale, nefiind incidentă obligația de a prezenta o motivare complet nouă în lipsa unor fapte sau argumente noi relevante.

## POZIȚIA INTIMAȚILOR

20. Curtea Supremă de Justiție a comunicat intimaților cererea de recurs, informându-i despre necesitatea depunerii referinței la recurs.

21. Prin referința depusă la 10 martie 2025, reprezentantul intimatului, avocata Angela Popil, a solicitat respingerea recursului, menționând, în esență că este neîntemeiat.

## LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

22. Art. 244 alin. (1) Cod administrativ prevede următoarele:

„Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.”

23. Art. 245 Cod administrativ relevă că:

„Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni de la pronunțarea hotărârii sau a deciziei motivate, dacă legea nu stabilește un alt termen.”

24. Art. 245<sup>1</sup> din Codul administrativ prevede că:

„Recursul este admis dacă: a) interpretarea legii din hotărârea sau decizia contestată este contrară jurisprudenței uniforme a Curții Supreme de Justiție; b) prin admiterea recursului, se schimbă sau se consolidează jurisprudența Curții Supreme de Justiție; c) hotărârea sau decizia vizează drepturile persoanei care nu a fost atrasă în proces; d) hotărârea sau decizia este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor; e) a fost admis neîntemeiat un apel introdus tardiv; f) instanța nu a fost compusă potrivit legii sau hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.

Temeiurile menționate la alin.(1) lit.c) și d) pot fi invocate în recurs doar dacă au fost invocate în apel sau dacă încălcarea a avut loc în instanța de apel.

Aprecierea probelor dată de prima instanță și instanța de apel este obligatorie pentru instanța de recurs, cu excepția cazului în care se invocă temeiul de la alin.(1) lit.d) sau a cazului în care Curtea Supremă de Justiție examinează cauza după trimitere la rejudecare. La examinarea recursului într-o cauză care a fost trimisă anterior la rejudecare pot fi prezentate probe noi dacă acestea au fost restituite nejustificat sau nu au fost reclamate de către instanța de judecată contrar prezentului cod.”

25. Art. 193 alin. (3) și (3<sup>1</sup>) din Codul administrativ:

„Curtea Supremă de Justiție examinează acțiunile în contencios administrativ și cererile de recurs în complete din 3 judecători.

În scopul uniformizării practicii judecătorești, completul din 3 judecători poate decide, prin vot unanim, ca recursul considerat admisibil să fie examinat de un complet din 5 judecători, iar completul din 5 judecători poate decide, prin vot unanim, ca recursul considerat admisibil să fie examinat de un complet din 9 judecători.”

26. Art. 247 din Codul administrativ:

„Recursul considerat admisibil se examinează fără înștiințarea și audierea participanților la proces, cu excepția recursului în care se invocă întemeiat art. 245<sup>1</sup> alin.(1) lit. b) și d). Completul poate decide și în alte cazuri invitarea participanților în ședință pentru a se pronunța cu privire la recursul considerat admisibil.”

**27. Art. 248 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ:**

„În urma examinării recursului, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: b) admite recursul, casează integral sau parțial hotărârea și/sau decizia și adoptă o nouă decizie;”

**28. Art. 194 alin. (2) din Codul administrativ:**

„În procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.”

**29. Art. 225 alin. (1-2) din Codul administrativ:**

„Instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ.

Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.”

**30. Art. 16 din Codul administrativ:**

„Dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală.

Exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.”

**31. Art. 20 din Codul administrativ:**

„Dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.”

**32. Art. 27 din Codul administrativ:**

„În cazul în care prezentul cod sau alte legi speciale nu impun un anumit termen, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze într-un termen rezonabil.”

**33. Art. 29 din Codul administrativ:**

„Orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității.

O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă.

Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

#### 34. Art. 60 din Codul administrativ:

„Termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

Termenul general curge de la: a) data prevăzută în lege pentru exercitarea unei atribuții stabilite; b) data înregistrării cererii de către autoritatea publică ierarhic superioară sau de cea de control; c) data înregistrării cererii complete, după caz cu toate actele necesare, sau de la data la care petiția a fost transferată autorității publice competente. Dacă cererea nu este completă, autoritatea publică propune petiționarului să prezinte actele lipsă și stabilește un termen în acest sens.

În cazul depunerii cererii privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care hotărârea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă. Dacă autoritatea publică a anulat un act administrativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care decizia cu privire la anularea actului administrativ ilegal a rămas incontestabilă.

Din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii administrative, termenul general poate fi prelungit cu cel mult 15 zile. Această prelungire are efect doar dacă este comunicată în scris participanților la procedura administrativă în termen de 30 de zile, împreună cu motivele prelungirii.

În mod excepțional, când în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăși 90 de zile.”

#### 35. Art. 81 din Codul administrativ:

„În cazul în care actul administrativ individual al autorității publice depinde de un act, o operațiune preliminară sau de un raport juridic care trebuie constatat de o altă autoritate publică ori formează obiectul unei alte proceduri administrative sau judiciare pendinte, autoritatea publică suspendă procedura administrativă pînă la emiterea actului administrativ respectiv, efectuarea operațiunii administrative respective sau pînă la emiterea unei hotărâri judecătorești definitive.

Dacă în cadrul unei proceduri administrative actul administrativ individual depinde de un act sau o operațiune a unui participant, autoritatea publică suspendă procedura administrativă pentru un termen rezonabil. Suspendarea repetată se admite numai dacă are la bază un motiv care nu putea fi prevăzut la prima suspendare.

Suspendarea se comunică participantului de către autoritatea publică/ persoana care conduce procedura.

Pe perioada suspendării procedurii administrative termenul prevăzut la art.60 alin.(1) nu curge.”

### 36. Art. 118 din Codul administrativ:

„Motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii.

Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde: a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc.

Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

Motivarea nu este obligatorie în cazul în care: a) autoritatea publică admite o petiție în totalitate fără ca prin decizia de soluționare a ei să fie afectate drepturile sau interesele legitime ale altor persoane; b) acest lucru este prevăzut expres de lege; sau c) autoritatea publică emite acte administrative individuale de același fel într-un număr mai mare sau automatizat și, conform circumstanțelor de fapt ale cazului în parte, nu se cere o motivare.

### 37. Art. 137 din Codul administrativ:

„În exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.

Dacă autoritatea publică poate decide discreționar și doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale.

Stările de fapt identice în esență se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv obiectiv.

Dacă într-un caz autoritatea publică și-a exercitat dreptul discreționar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să își exercite dreptul discreționar în același mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenționează să își schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreționar în cazuri similare.”

### 38. Art. 167 din Codul administrativ:

„Dacă consideră cererea prealabilă ca fiind admisibilă și întemeiată, autoritatea publică emitentă anulează în tot sau în parte actul administrativ individual contestat sau emite actul administrativ individual solicitat.

Dacă respinge în tot sau în parte cererea prealabilă ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată, autoritatea publică emitentă transmite dosarul administrativ cu toate actele autorității publice ierarhic superioare.

Autoritatea publică emitentă soluționează cererea prealabilă în termen de 15 zile calendaristice. Prevederile art.60 alin.(2)–(5) se aplică corespunzător.

Dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată.”

39. Art. 35 alin. (3), (5) și (6) din Legea nr. 92/2022 privind activitatea de asigurare sau de reasigurare:

„Membrii organelor de conducere trebuie să dispună de o bună reputație, de cunoștințe, de aptitudini și experiență adecvate pentru a fi în măsură să înțeleagă activitățile desfășurate de asigurator sau de reasigurator, inclusiv principalele riscuri ale acestora, și să se pronunțe în deplină cunoștință de cauză cu privire la toate aspectele asupra cărora trebuie să decidă potrivit competențelor lor.

Numirea în funcție a membrilor consiliului societății și ai organului executiv, inclusiv a persoanelor interimare/realese în funcțiile respective, se aprobă, în prealabil, de către autoritatea de supraveghere. Responsabilitățile membrilor organelor de conducere nu pot fi transmise altor persoane. Persoanele propuse în funcția de membri ai consiliului societății și ai organului executiv, inclusiv persoanele interimare/realese în funcțiile respective pentru un termen nou, încep să-și exercite funcția doar după aprobarea acestora de către autoritatea de supraveghere.

Pentru confirmarea de către autoritatea de supraveghere a persoanelor alese în calitate de membri ai consiliului societății și ai organului executiv, asiguratorul sau reasiguratorul trebuie să înainteze cererea cu setul de documente conform actelor normative ale autorității de supraveghere. Membrii organului executiv trebuie să fie angajați cu durată deplină a timpului de muncă în cadrul asiguratorului sau reasiguratorului”

40. Art. 11 alin. (1), (5) și (10) din Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei:

„În scopul îndeplinirii atribuțiilor sale, Banca Națională are dreptul să emită hotărâri, regulamente, instrucțiuni și ordonanțe.

Actele Băncii Naționale nu se supun controlului de oportunitate.

În acțiunile în contencios administrativ cu privire la actele administrative ale Băncii Naționale, instanța de judecată, ca bază a propriei aprecieri, utilizează evaluările calitative și cantitative ale situațiilor de fapt, realizate de către Banca Națională, cu excepția cazurilor în care instanța de judecată constată o eroare evidentă de natură să conducă la o soluție diametral opusă soluției prevăzute în actul contestat.”

41. Pct. 23 din Regulamentul privind cerințele față de persoanele cu funcție de conducere, membrii comitetului de audit, persoanele care dețin funcție-cheie în cadrul asiguratorului sau al reasiguratorului, conducătorii sucursalei unui asigurator sau a unui reasigurator din statul terț și față de

lichidatorul asiguratorului sau al reasiguratorului în proces de lichidare, aprobat prin Hotărârea Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr.26/2 din 23 mai 2023:

„La evaluarea aptitudinilor persoanelor înaintate la una din funcțiile menționate la punctul 5 subpunctele 1), 3), 4) și 5), asiguratorul ține cont de lista aptitudinilor relevante, prevăzută la anexa nr.2, luând în considerație atribuțiile pe care la va îndeplini persoana.”

42. Pct. 43 din Regulamentul nr.26/2 din 23 mai 2023:

„Persoanele menționate la punctul 5, indiferent de funcția în care sunt înaintate, trebuie să dispună de o bună reputație, de cunoștințe, aptitudini și experiență adecvate naturii, extinderii și complexității activității și responsabilităților încredințate.”

43. Pct. 45 din Regulamentul nr.26/2 din 23 mai 2023:

„Se consideră că persoana are o reputație bună dacă totalitatea informațiilor despre aceasta confirmă profesionalismul, buna-credință, integritatea și posedarea altor calități și dacă nu există motive obiective și demonstrabile pentru a sugera altfel, în special luând în considerație informațiile relevante disponibile cu privire la circumstanțele și/sau situațiile prevăzute la punctele 46 și 47.”

44. Pct. 46 din Regulamentul nr.26/2 din 23 mai 2023:

„Autoritatea de supraveghere ia în considerație efectele cumulate ale mai multor situații sau circumstanțe care, examinate separat, nu afectează reputația persoanei, dar, însumate, pot avea un impact semnificativ asupra acesteia.”

45. Pct. 47 alin. (1), (3), (5) și (10) din Regulamentul nr. 26/2 din 23 mai 2023:

„Prevede că autoritatea de supraveghere poate respinge aprobarea unei persoane pentru o funcție de conducere dacă există dovezi privind lipsa transparenței în raport cu autoritățile de supraveghere, exercitarea unei funcții fără aprobare legală, existența unor proceduri fiscale relevante sau sancțiuni disciplinare aplicate ca urmare a unor probleme administrative sau financiare.”

46. Pct. 52 din Regulamentul nr.26/2 din 23 mai 2023:

„Persoana înaintată la funcție de conducere trebuie să demonstreze o bună înțelegere a activității asiguratorului și a riscurilor la care acesta se expune, inclusiv o cunoaștere a domeniilor de care persoana respectivă nu va fi responsabilă la nivel individual, dar își va asuma o responsabilitate în comun cu ceilalți membri ai consiliului sau ai organului executiv.”

47. Pct. 76 lit. a) din Regulamentul nr. 26/2 din 23 mai 2023:

„Autoritatea de supraveghere refuză aprobarea persoanei înaintate la una din funcțiile menționate la punctul 5 subpunctele 1), 3), 4) și 5), indicând motivele refuzului în cazul în care: a) urmare a evaluării tuturor circumstanțelor și informațiilor deținute de autoritatea de supraveghere, legate de reputația, cunoștințele, experiența și aptitudinile persoanei, autoritatea de supraveghere decide că cerințele de adecvare, la nivel individual

și/sau colectiv, prevăzute de Legea nr.92/2022 și prezentul Regulament, nu sunt îndeplinite;”

## MOTIVAREA INSTANȚEI

48. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată atestă că hotărârea motivată a fost notificată BNM, în mod electronic, la 28 noiembrie 2024. Recursul a fost declarat la 23 ianuarie 2025, cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ.

49. Circumstanțele cauzei prezentate de părți și determinate de instanțele de judecată denotă, în special, următoarele:

50. La 18 iulie 2023, CA „Intact Asigurări Generale” SA a înaintat către Banca Națională a Moldovei cererea de aprobare a lui Colun Tudor în funcția de Director general, în temeiul art. 35 alin. (5)-(6) din Legea nr. 92/2022, însoțită de documentația relevantă conform Regulamentului nr. 26/2/2023.

51. Prin notificarea din 23 august 2023, BNM a informat despre lipsuri în dosar. După completările din 29 august și 6 septembrie 2023, nu au mai fost semnalate deficiențe. Totuși, prin notificarea din 20 septembrie 2023, autoritatea a suspendat procedura administrativă fără a indica durata suspendării. În paralel, a fost solicitată participarea la interviu.

52. Ulterior, prin notificarea din 22 noiembrie 2023, BNM a informat despre reluarea procedurii și prelungirea termenului cu 60 de zile, în temeiul art. 60 alin. (5) din Codul administrativ, invocând complexitatea cazului.

53. La 8 decembrie 2023, reclamantul a fost audiat, iar la 1 februarie 2024 a fost emisă Hotărârea nr. 30 privind refuzul aprobării sale în funcție.

54. La 1 martie 2024, Colun Tudor și CA „Intact Asigurări Generale” SA au formulat cerere prealabilă, invocând nereguli procedurale și solicitând anularea hotărârii, însă BNM a respins cererea prin Hotărârea nr. 94 din 28 martie 2024.

55. Prin acțiunea înaintată, reclamantul a solicitat anularea hotărârilor menționate.

56. Examinând acțiunea, prin hotărârea din 11 iulie 2024, Curtea de Apel Chișinău a admis cererea depusă de Colun Tudor și a anulat Hotărârile BNM nr. 30 din 1 februarie 2024 și nr. 94 din 28 martie 2024.

57. Instanța de fond a reținut că refuzul de aprobare a fost motivat formal, fără indicarea unor fapte concrete care ar demonstra lipsa reputației și aptitudinilor reclamantului, contrar cerințelor de legalitate și transparență prevăzute de art. 118 alin. (1), (3) și (5) din Codul administrativ, precum și pct. 76 lit. a) din Regulamentul nr. 26/2/2023, care impun autorității obligația

de a prezenta în mod detaliat temeiurile de drept și de fapt ce fundamentează actul administrativ defavorabil.

58. De asemenea, instanța a constatat că hotărârea a fost emisă cu depășirea termenului maxim de 90 de zile, calculat de la completarea dosarului (6 septembrie 2023), fiind astfel încălcate prevederile art. 60 din Codul administrativ și pct. 70 din Regulamentul nr. 26/2/2023.

59. Instanța a concluzionat că autoritatea publică a exercitat dreptul discreționar în mod arbitrar, cu depășirea limitelor legale prevăzute de art. 225 alin. (2) și art. 137 alin. (1) din Codul administrativ, întrucât nu a luat în considerare toate faptele relevante și nu a acționat în limitele scopului atribuit de lege, iar actele administrative contestate nu întrunesc condițiile de motivare prevăzute la art. 118 alin. (3) lit. a)-c) din același cod, referitoare la necesitatea prezentării motivării complete și individualizate a deciziei.

60. Totodată, s-a reținut că cererea prealabilă nu a fost examinată efectiv, fiind respinsă printr-un act care reia conținutul deciziei inițiale fără o motivare distinctă și fără o analiză a criticilor formulate, contrar art. 167 din Codul administrativ.

61. Examinând recursul declarat de Banca Națională a Moldovei, Completul de judecată constată că acesta este admisibil, întemeiat și urmează a fi admis, cu casarea hotărârii instanței de fond și pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii ca neîntemeiată.

62. În esență, recurenta a invocat că instanța de fond a aplicat eronat normele de drept material și a depășit limitele controlului de legalitate prevăzute de art. 225 din Codul administrativ, substituindu-se autorității în aprecierea elementelor care țin de oportunitate și de exercitarea dreptului discreționar.

63. Astfel, BNM a subliniat că, potrivit art. 11 alin. (10) din Legea nr. 548/1995, instanțele pot interveni asupra aprecierilor BNM doar în caz de eroare evidentă, ceea ce nu s-a demonstrat în speță.

64. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, în conformitate cu art. 35 alin. (3), (5) și (6) din Legea nr. 92/2022, coroborat cu pct. 43, 45, 46 și 47 alin. (1), (3), (5), (10), precum și pct. 76 lit. a) din Regulamentul nr. 26/2/2023, autoritatea de supraveghere este în drept să respingă aprobarea unei persoane într-o funcție de conducere dacă, în urma unei evaluări cumulative, constată lipsa reputației adecvate, chiar și în absența unor condamnări penale sau sancțiuni directe, având în vedere și criteriile precum lipsa cooperării cu autoritatea sau exercitarea neautorizată a funcției.

65. Or, în cauza de față, BNM a analizat o serie de circumstanțe relevante în sensul pct. 47 alin. (1), (3), (5) și (10) din Regulamentul nr. 26/2/2023, printre care: exercitarea funcției de Director general fără aprobare prealabilă, semnarea documentelor financiare în această perioadă, refuzul verificării legalității operațiunilor și asocierea cu o societate supusă sancțiunilor fiscale.

66. Aceste elemente au fost considerate de autoritate ca relevante pentru reputația profesională a candidatului. Evaluarea astfel realizată a fost una contextuală, fundamentată pe criteriile reglementate, iar instanța de fond nu avea competența de a reevalua oportunitatea aprecierii discreționare, în temeiul art. 225 alin. (1) și (2) din Codul administrativ și art. 11 alin. (10) din Legea nr. 548/1995.

67. Completul de judecată reține că, art. 11 alin. (10) din Legea nr. 548/1995 nu este altceva decât o expresie a atribuțiilor exclusive pe care le are Banca Națională a Moldovei în ce privește asigurarea securității statutului pe palierul asigurării și menținerii stabilității prețurilor, viabilității sistemului bancar și sprijinirii politicii economice generale a statului. Marja de apreciere (dreptul discreționar) al Băncii pe domeniul său de activitate este una foarte largă și instanțele de judecată aici nu pot interveni decât dacă nu se contestă comiterea unor erori evidente/arbitrariilor. Raportat la circumstanțele cauzei, așteptarea unei persoane de a fi numită într-o funcție de conducere într-o societate de asigurare nu poate prevala asupra posibilelor riscuri pe care le percepe și le invocă ca motiv de respingere a candidaturii instituția stabilită prin efectul legii să vegheze buna funcționare a sistemului financiar-bancar.

68. În ceea ce privește termenul de soluționare a cererii, BNM a invocat că procedura a fost suspendată și ulterior prelungită în condițiile speciale prevăzute de Regulament și Codul administrativ, iar termenul de 90 de zile nu a fost depășit.

69. Instanța de recurs reține că, în conformitate cu art. 60 alin. (5) și art. 81 alin. (4) din Codul administrativ, suspendarea procedurii administrative determină suspendarea curgerii termenului general, iar în cazuri de complexitate deosebită, autoritatea publică poate extinde termenul, fără a depăși plafonul maxim de 90 de zile. În speță, BNM a suspendat procedura și a comunicat prelungirea în mod corespunzător, iar hotărârea a fost emisă ulterior reluării procedurii. Prin urmare, chiar dacă din punct de vedere calendaristic termenul de 90 de zile a fost depășit, nu se poate reține încălcarea termenului procedural legal.

70. Totodată, Completul de judecată menționează că o eventuală depășire a termenului maxim nu atrage nulitatea actului administrativ, în lipsa unui

prejudiciu concret și a unor vicii esențiale de legalitate care să afecteze conținutul acestuia.

71. Referitor la cererea prealabilă, Completul constată că aceasta a fost examinată și respinsă în mod legal, printr-un act care a reluat motivarea deciziei inițiale. În absența unor fapte noi relevante sau a unor critici fundamentate, BNM nu era obligată să formuleze o analiză complet nouă. În aceste condiții, soluția adoptată respectă cerințele art. 167 alin. (1) din Codul administrativ, iar obligația motivării suplimentare nu poate fi extinsă în mod artificial atunci când petiția este o reiterare a criticilor anterioare deja soluționate.

72. În acest context, Curtea Supremă de Justiție apreciază că hotărârea instanței de fond este afectată de o interpretare eronată a competenței instanței în materia actelor administrative cu componentă discreționară, precum și de o apreciere nerezonabilă a probelor și circumstanțelor cauzei.

73. Pentru aceste motive, în temeiul art. 248 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ,

#### COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Admite recursul declarat de Banca Națională a Moldovei.

Casează integral hotărârea din 11 iulie 2024 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Colun Tudor împotriva Băncii Naționale a Moldovei, terț CA „Intact Asigurări Generale” SA, privind contestarea actului administrative și emite o decizie nouă, prin care:

Se respinge cererea de chemare în judecată depusă de Colun Tudor împotriva Băncii Naționale a Moldovei, privind anularea Hotărârilor nr. 30 din 1 februarie 2024 și nr. 94 din 28 martie 2024, ca neîntemeiată.

Decizia este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc