



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

D E C I Z I E

cu privire la respingerea recursului declarat de către Lapteacru Ion și Lemne Vitalie,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de către Lapteacru Ion și Lemne Vitalie către Banca Națională a Moldovei și Dragu Anca-Dana privind contestarea actului administrativ,

împotriva încheierii din 28 mai 2026 a Curții de Apel Centru,

*(Dosarul nr. 3r-161/26
PIGD 2-26045871-01-3r-02072026)*

Lipsa revendicării unui drept legitim vătămat prin organizarea ședinței Consiliului de Supraveghere al Băncii Naționale cu prezența fizică a membrilor acestuia. Măsură administrativă contestată nu are efect exterior

Curtea de Apel Centru jud G. Mîra, A. Bostan, N. Ghedrovici

13 octombrie 2026

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților recursul depus de către *Lapteacru Ion și Lemne Vitalie*,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Diana Stănilă, *președinte*,

Ana Cucerescu

Elena Croitor, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 9 aprilie 2026, Lapteacru Ion și Lemne Vitalie au depus acțiune în contencios administrativ către Banca Națională a Moldovei și Dragu Anca-Dana, prin care au solicitat:

- anularea parțială a procesului-verbal al ședinței Consiliului de Supraveghere al Băncii Naționale a Moldovei din 20 martie 2026, în partea ce ține de decizia unilaterală a părâtei Anca-Dana Dragu, în calitatea sa de Președinte al acestui organ de conducere a BNM, în privința modului de organizare și desfășurare a ședințelor Consiliului;
- anularea măsurii administrative ce constă în impunerea desfășurării ședințelor Consiliului de Supraveghere exclusiv în format de prezență fizică, săvârșită de părâta Banca Națională a Moldovei, prin intermediul părâtei Anca-Dana Dragu, în calitatea sa de Președinte al Consiliului de Supraveghere a BNM;
- obligarea părâtei Banca Națională a Moldovei, prin Consiliul de Supraveghere, să asigure respectarea cadrului legal de exercitare a competențelor prevăzute de art. 26 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 548/1995, prin inițierea și desfășurarea, în condițiile legii, a procedurii colegiale de examinare, deliberare și supunere la vot a chestiunii privind modalitatea de desfășurare a ședințelor Consiliului de Supraveghere, fără a se aduce atingere libertății de apreciere a acestui organ în adoptarea soluției finale;
- obligarea părâtei Anca-Dana Dragu, în calitatea sa de Președinte al Consiliului de Supraveghere, să asigure îndeplinirea atribuțiilor procedurale prevăzute de lege pentru convocarea și buna desfășurare a acestei proceduri colegiale;
- obligarea părâtei Banca Națională a Moldovei la plata cheltuielilor de judecată.

2. Curtea de Apel Centru prin încheiere din 28 mai 2026 a declarat inadmisibilă acțiunea depusă de către Lapteacru Ion și Lemne Vitalie deoarece reclamanții nu pot revendica încălcarea, prin activitatea administrativă a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ.

3. Lapteacru Ion și Lemne Vitalie la 17 iunie 2026 au depus recurs, prin care au solicitat admiterea recursului, anularea încheierii contestate, soluționarea problemei admisibilității acțiunii cu transmiterea cauzei la Curtea de Apel Centru pentru examinarea fondului și a cererii de suspendare.

4. În motivarea recursului recurenții au indicat că instanța a interpretat restrictiv noțiunile de activitate administrativă, act administrativ individual, măsură de autoritate publică și drept vătămat.

5. În acest sens recurenții au indicat că în speță au revendicat în mod expres drepturile sale de a exercita efectiv mandatul legal de membri ai

Consiliului de Supraveghere a Băncii Naționale, inclusiv dreptul de a participa la ședințele Consiliului, la deliberare și la vot.

6. În opinia acestora această revendicare este legată de o măsură determinată și anume impunerea unilaterală a desfășurării ședințelor Consiliului exclusiv în format de prezență fizică, în afara cadrului legal al deliberării și deciziei colegiale a organului competent.

7. Instanța de judecată la etapa admisibilității acțiunii urma să verifice dacă reclamantii au identificat și revendicat un drept stabilit prin lege susceptibil de protecție în contencios administrativ, iar existența efectivă a încălcării, legalitatea măsurii și efectele acesteia urmau a fi examinate în cadrul fondului acțiunii.

8. La fel au indicat că instanța de judecată a calificat greșit obiectul acțiunii, ca simplă chestiune internă de organizare, însă acesta este măsura administrativă unilaterală prin care se desfășoară ședințele Consiliului, care produce efecte juridice directe asupra recurenților, deoarece condiționează executarea efectivă a mandatului lor de prezență fizică la sediul Băncii Naționale, fără o hotărâre a organului colegial competent. Deci efectele acesteia depășește organizarea practică a ședințelor, întrucât privește posibilitatea recurenților de a participa electiv la deliberare și vot.

9. Recurenții au mai indicat că instanța de judecată a interpretat restrictiv noțiunea de activitate administrativă, deci nu putea exclude măsura contestată din sfera activității administrative, doar pentru că aceasta privește funcționarea Consiliului. Criteriul relevant nu este eticheta de „organizare internă” dar regimul de putere publică în care aceasta a fost impus și efectul juridic produs asupra exercitării mandatului.

10. Totodată, recurenții au indicat că instanța de judecată eronat a reținut că la caz nu există un act administrativ sau o hotărâre a Consiliului de Supraveghere prin care să fie stabilită desfășurarea ședințelor exclusiv cu prezență fizică și a transferat lipsa unei hotărâri colegiale într-un motiv de inadmisibilitate.

11. În acest sens au menționat că această măsură rezultă din ansamblu convergent al comunicărilor privind ședința Consiliului, al răspunsurilor și al refuzului de a permite participarea la distanță, iar faptul că nu a fost emis un act formal sau o hotărâre colegială nu exclude existența măsurii administrative sau a inexistenței litigiului.

12. Recurenții au mai indicat că instanța de judecată a negat dreptul lor vătămat derivat din mandatul legal și din statutul lor de membri ai unui organ de conducere a Băncii Naționale, or acest drept constă în afectarea executării mandatului legal care presupune participarea la ședințele Consiliului de Supraveghere la deliberare și la vot.

13. La fel au invocat că instanța de judecată a omis să analizeze caracterul mixt al acțiunii și anume în contestate și realizare și a examinat admisibilitatea acțiunii prin prisma existenței unui act administrativ individual formal.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

14. Art. 1 alin. (1) din Codul administrativ prevede că:

„(1) Legislația administrativă reprezintă cadrul juridic principal prin care se asigură reglementarea raporturilor administrative la îndeplinirea activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia.”

15. Art. 2 alin. (1) din Codul administrativ reglementează că:

„(1) Prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ.”

16. Art. 6 alin. (1) din Codul administrativ statuează că:

„(1) Procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică.”

17. Art. 5 din Codul administrativ stabilește că:

„Activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.”

18. Art. 10 alin. (1) din Codul administrativ prevede următoarele:

„(1) Actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.”

19. Art. 17 din Codul administrativ statuează că:

„Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.”

20. Art. 20 din Codul administrativ prevede că:

„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.”

21. Art. 191 alin. (5) lit. b) din Codul administrativ reglementează că:

„(5) Curtea Supremă de Justiție soluționează cererile de recurs împotriva hotărârilor, a deciziilor și a încheierilor curților de apel.”

22. Art. 207 alin. (1) și alin. (2) din Codul administrativ statuează că:

„(1) Instanța verifică din oficiu dacă sînt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

(2) Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd:

e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.”

23.Art. 241 alin. (1) din Codul administrativ prevede următoarele:

„(1) Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi.”

24.Art. 242 din Codul administrativ relevă că:

„Recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic”

25.Art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ stabilește că:

„(1) Examinînd recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

26. Cu referire la termenul de depunere a recursului se reține că, Curtea de Apel Centru a adoptat încheierea contestată la 28 mai 2026, fiind notificată recurenților la 10 iunie 2026, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică anexat la dosar. (f.d. 65)

Astfel, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că recurenții s-au conformat prevederilor legale și au respectat termenul instituit de legiuitor la articolul 242 din Codul administrativ, pentru demararea căii de atac în ordine de recurs, or, au depus recursul la 17 iunie 2026.

27. Cercetînd starea de fapt în baza materialelor și lucrărilor dosarului, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată Lapteacru Ion și Lemne Vitalie au depus acțiune în contencios administrativ către Banca Națională a Moldovei și Dragu Anca-Dana, prin care au solicitat:

- anularea parțială a procesului-verbal al ședinței Consiliului de Supraveghere al Băncii Naționale a Moldovei din 20 martie 2026, în partea ce ține de decizia unilaterală a pârâtei Anca-Dana Dragu, în privința modului de organizare și desfășurare a ședințelor Consiliului;

- anularea măsurii administrative ce constă în impunerea desfășurării ședințelor Consiliului de Supraveghere exclusiv în format de prezență fizică;

- obligarea pârâtei Banca Națională a Moldovei, prin Consiliul de Supraveghere, să asigure respectarea cadrului legal de exercitare a competențelor prin inițierea și desfășurarea, în condițiile legii, a procedurii colegiale de examinare, deliberare și supunere la vot a chestiunii privind modalitatea de desfășurare a ședințelor Consiliului de Supraveghere, fără a se aduce atingere libertății de apreciere a acestui organ în adoptarea soluției finale;

- obligarea pârâtei Anca-Dana Dragu, în calitatea sa de Președinte al Consiliului de Supraveghere, să asigure îndeplinirea atribuțiilor procedurale prevăzute de lege pentru convocarea și buna desfășurare a acestei proceduri colegiale;
- obligarea pârâtei Banca Națională a Moldovei la plata cheltuielilor de judecată.

28. Curtea de Apel Centru prin încheierea din data de 28 mai 2026 a declarat acțiunea inadmisibilă, deoarece reclamanții nu pot revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 Cod administrativ.

29. Recurenții au criticat soluția instanței de judecată, susținând că dreptul lor vătămat constă în afectarea exercitării efective a mandatului legal de membru al Consiliului de Supraveghere al Băncii Naționale, ceea ce presupune participarea la ședințele Consiliului la deliberare și la vot.

30. Efectuând controlul judiciar al încheierii din 28 mai 2026 a Curții de Apel Centru, instanța de recurs a constatat că aceasta a fost emisă în concordanță cu normele de drept procedural, întrucât circumstanțele cauzei nu permit calificarea conduitei contestate drept activitate administrativă susceptibilă de control judecătoresc în contencios administrativ.

31. Prin prisma art. 17 din Codul administrativ, drept vătămat se înțelege orice drept sau libertate stabilită de lege căruia i se aduce atingere prin activitate administrativă. Prin urmare, examinarea admisibilității acțiunii presupune verificarea cumulativă a existenței unei activități administrative susceptibile de control judecătoresc și a invocării unei vătămări care să privească un drept subiectiv propriu al reclamanților, iar nu doar exprimarea unui dezacord față de modul de organizare sau desfășurare a activității Consiliului de Supraveghere al Băncii Naționale.

32. Astfel, instanța de recurs reține că organizarea și desfășurarea ședințelor Consiliului de Supraveghere în circumstanțele concrete ale cauzei, nu constituie o procedură administrativă în sensul art. 6 alin. (1) din Codul administrativ, întrucât nu întrunește condiția esențială a producerii unor efecte juridice în exteriorul autorității publice.

33. Potrivit normei citate, procedura administrativă reprezintă activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau spre examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Prin urmare, aplicabilitatea regimului juridic al procedurii administrative presupune nu doar existența unei activități desfășurate de o autoritate publică, ci și orientarea acesteia spre realizarea uneia dintre finalitățile juridice prevăzute de lege, cu repercusiuni în sfera exterioară a autorității.

34. Deci, legiuitorul a delimitat sfera de aplicare a acesteia prin raportare la efectul exterior al activității și la finalitatea sa juridică, respectiv emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri de autoritate publică.

35. În aceste circumstanțe operațiunile care țin exclusiv de organizarea și funcționarea internă a Consiliului de Supraveghere, fără a se materializa într-un act administrativ în sensul art. 10 din Codul administrativ și care să producă efecte juridice în afara structurii respective, nu pot fi asimilate unei proceduri administrative în sensul art.6 din Codul administrativ.

36.În speță, obiectul contestării îl constituie invitația la ședința Consiliului și consemnările din procesul-verbal al discuțiilor purtate a celor 6 membri prezenți la ședința Consiliului. Prin urmare conținutul discuțiilor purtate în cadrul ședinței nu exprimă, o manifestare de voință a Consiliului destinată să producă efecte juridice individuale și obligatorii în exteriorul ședinței.

37.Mai mult, simpla existență a unei conduite sau a unei comunicări provenite de la Banca Națională prin intermediul Președintelui Dragu Anca-Dana, nu este suficientă pentru a o supune controlului judecătoresc în contencios administrativ, fiind necesar ca aceasta să întrunească trăsăturile unei activități administrative în sensul legii.

38.În context instanța de recurs constată că invitația la ședința Consiliului, precum și discuțiile membrilor Consiliului consemnate în procesul-verbal al ședinței au vizat modalitatea practică de convocare și desfășurare a lucrărilor organului colegial. Aceste măsuri au avut un caracter organizatoric și deliberativ intern, fiind circumscrise asigurării funcționării Consiliului fără a urmări, emiterea unui act administrativ individual sau adoptarea unei măsuri cu efecte juridice externe.

39.Mai mult ca atât Consiliul de Supraveghere nu a adoptat o hotărâre prin care să stabilească, să modifice sau să impună o modalitate obligatorie de desfășurare a ședințelor, cu efecte juridice directe asupra reclamanților. Conținutul procesului-verbal atestă consemnarea unor discuții, opinii și poziții exprimate în cadrul deliberărilor interne, fără ca acestea să se fi materializat într-o manifestare de voință decizională a organului colegial, aptă să modifice situația juridică a recurenților.

40. Prin urmare, în absența unei hotărâri a Consiliului de Supraveghere care să consacre o anumită modalitate de organizare a ședințelor și să genereze efecte juridice în privința reclamanților, nu se poate reține că discuțiile consemnate în procesul-verbal ar fi modificat, restrâns sau suprimat drepturile ori obligațiile acestora. Nici invitația la ședință, nici consemnările aferente acesteia nu pot fi asimilate unei măsuri producătoare de efecte juridice externe exclusiv în considerarea faptului că provin de la un organ colegial al unei autorități publice.

41. În aceste circumstanțe, nemulțumirea reclamanților față de modul de organizare sau desfășurare a ședinței nu este suficientă pentru a conferi operațiunilor contestate natura unei activități administrative în sensul art. 6 alin. (1) din Codul administrativ. În lipsa unei decizii cu caracter obligatoriu și a unor efecte juridice directe asupra situației lor, contestarea acestor operațiuni nu poate constitui, prin ea însăși, un temei pentru declanșarea controlului judecătoresc în contencios administrativ. O concluzie contrară ar

presupune asimilarea unor simple acte de organizare și a unor manifestări de opinie din cadrul deliberărilor interne cu acte de autoritate producătoare de efecte juridice, extinzând nejustificat sfera de aplicare a contenciosului administrativ dincolo de limitele stabilite de lege.

42.În concluzie, întrucât obiectul contestației îl constituie operațiuni de ordin organizatoric și deliberativ intern, care nu au determinat emiterea unui act administrativ individual sau întreprinderea unei măsuri de autoritate publică cu efecte externe, instanța de recurs concluzionează că acestea nu întrunesc elementele definitorii ale procedurii administrative prevăzute de art. 6 alin. (1) din Codul administrativ.

43.Considerente expuse determină lipsa dreptului vătămat al recurenților în sensul art. 17 Cod administrativ, odată ce dreptul vătămat nu poate fi realizat în cadrul unei proceduri interne, alta decât cea administrativă.

44.În aceste circumstanțe completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că, soluția emisă de către instanța de apel este una întemeiată legal și în corespundere cu circumstanțele cauzei, or argumentele invocate în susținerea cererii de recurs sunt contrare legislației procesuale și lipsite de relevanță.

45.Ținând cont de cele expuse și în conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b) și alin. (2) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Respinge recursul declarat de către Lapteacru Ion și Lemne Vitalie împotriva încheierii din 28 mai 2026 a Curții de Apel Centru.

Decizia este irevocabilă.

Președinte

Diana Stănilă

Judecători

Ana Cucerescu

Elena Croitor