Instanța de fond: Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani) (jud. Violeta Chisilița)
Dosarul nr. 3r-4/26 (2-24089310-02-3r-06012026)

Republica Moldova
Curtea de Apel Centru
D E C I Z I E

19 martie 2026 mun. Chișinău

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ și în materie de insolvabilitate, reorganizare și dizolvare a persoanelor juridice din cadrul Colegiului Civil, Comercial și de Contencios Administrativ al Curții de Apel Centru

Având în componența sa:
Președintele ședinței, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Ghedrovici Nicolae și Bostan Angela

A judecat în ordinea art. 243 alin. (2) al Codului administrativ al RM, fără ședință de judecată recursul declarat de Petrov Victor împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 18 decembrie 2025, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Petrov Victor împotriva Guvernului Republicii Moldova, Parlamentului Republicii Moldova și Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova cu privire la anularea actului administrativ defavorbail,

Audiind raportul judecătorului A. Bostan, în baza materialelor cauzei şi argumentelor recursului, Completul judiciar

C O N S T A T Ă :

Obiectul acțiunii, circumstanțele cauzei.

La data de 9 august 2024, Petrov Victor s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Guvernului Republicii Moldova, Parlamentului Republicii Moldova și Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova (în continuare – SIS), solicitând anularea deciziei autorităților pârâte care, în opinia reclamantului, ar fi stat la baza emiterii Deciziei (PESC) 2024/740 a Consiliului European din 22 februarie 2024 și a actelor Consiliului adoptate în temeiul Regulamentului (UE) 2023/888 privind aplicarea sancțiunilor internaționale în privința sa.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că prin Decizia (PESC) 2024/740 a Consiliului din 22 februarie 2024, de modificare a Deciziei (PESC) 2023/891 a Consiliului din 28 aprilie 2023, a fost inclus în lista persoanelor supuse măsurilor restrictive, iar motivele includerii, cunoscute de el din mass-media, ar fi fost furnizate de autoritățile Republicii Moldova printr-o propunere adresată Consiliului și Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate. A susținut că nu i s-a acordat posibilitatea de a prezenta observații, că nu cunoaște conținutul, probele și argumentele propunerii, întrucât nu dispune de „sursa primară”, și că propunerea, lipsită de suport probatoriu, constituie act real și operațiune administrativă în sensul art. 11 alin. (1) lit. a), art. 14 și art. 15 alin. (2) din Codul administrativ.

Reclamantul a invocat încălcarea dreptului la libera circulație (art. 27 din Constituție, art. 2 din Protocolul nr. 4 la Convenția Europeană, art. 12 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, art. 45 din Carta drepturilor fundamentale a UE), a dreptului de a fi informat și de a se expune asupra suspiciunilor aduse (art. 68 lit. c) din Codul administrativ, art. 6 din Convenția Europeană), a prezumției nevinovăției (art. 21 din Constituție), precum și restrângerea drepturilor sale prin decizia nr. 7 din 1 august 2024 a Consiliului interinstituțional de supervizare, emisă în baza actelor Uniunii Europene menționate.

Materialele cauzei atestă că, la 24 și 25 aprilie 2024, reclamantul s-a adresat Prim-ministrului și Parlamentului Republicii Moldova cu interpelări prin care a solicitat eliberarea copiei propunerii privind aplicarea sancțiunilor și a probelor care au stat la baza acesteia. Parlamentul a redirecționat petiția Guvernului, iar Cancelaria de Stat, prin indicația nr. 08-76-4714 din 26 aprilie 2024, a remis-o SIS, care, prin răspunsul nr. 20-P-508/24 din 7 mai 2024, a comunicat petiționarului că competențele Serviciului în domeniul măsurilor restrictive internaționale, stabilite de Legea nr. 25/2016, nu au tangență cu Decizia (PESC) 2023/891, că Serviciul stabilește doar lista persoanelor asociate subiecților restricțiilor și că nu a înaintat demersuri către Înaltul Reprezentant al UE pentru aplicarea sancțiunilor internaționale.

La 10 iunie 2024, reclamantul a depus cerere prealabilă, adresată Prim-ministrului, Parlamentului și SIS, prin care a solicitat retragerea și anularea cererii-propunerii privind aplicarea sancțiunilor internaționale în privința sa. La 11 iunie 2024, Parlamentul a informat reclamantul despre remiterea petiției Guvernului (f.d. 63), iar la 14 iunie 2024 Cancelaria de Stat, prin indicația nr. 08-92-6574, a transmis-o SIS, informând reclamantul despre aceasta (f.d. 61). Prin răspunsul nr. 20-P-604/24 din 26 iunie 2024, SIS a comunicat reclamantului că nu a identificat actul administrativ contestat și că, în lipsa obiectului, cererea prealabilă este inadmisibilă (f.d. 60).

În cadrul examinării cauzei în fond, pârâții au solicitat declararea acțiunii inadmisibile sau respingerea acesteia ca neîntemeiată. Parlamentul Republicii Moldova a invocat temeiul prevăzut de art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, susținând că nu a desfășurat nicio activitate administrativă în raport cu reclamantul prin prisma Legii nr. 25/2016 și că toate chestiunile legate de Decizia (PESC) 2024/740 țin de competența Uniunii Europene în materie de politică externă și de securitate comună, actele Consiliului putând fi contestate în condițiile art. 263 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. SIS a invocat temeiurile de inadmisibilitate de la art. 207 alin. (2) lit. c), d) și e) din Codul administrativ, iar Guvernul Republicii Moldova – temeiurile de la lit. d) și e) ale aceleiași norme.

Soluția procesuală a instanței de fond ce constituie obiect al recursului.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 18 decembrie 2025, s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Petrov Victor împotriva Guvernului Republicii Moldova, Parlamentului Republicii Moldova și Serviciului de Informații și Securitate cu privire la anularea cererii privind aplicarea sancțiunilor internaționale în privința cetățeanului Republicii Moldova Petrov Victor, care a stat baza la emiterea deciziei (PESC) 2024/740 a Consiliul Uniunii Europene din 22 februarie 2024 și Regulamentului (UE) 2023/888 din 22.04.2024, Consiliul Uniunii Europene privind aplicarea sancțiunilor internaționale în privința reclamantului.

Pentru a pronunța această soluție, instanța de fond a reținut că Decizia (PESC) 2024/740 a Consiliului Uniunii Europene a fost adoptată în temeiul art. 29 din Tratatul privind Uniunea Europeană și al propunerii Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, iar reclamantul nu a demonstrat că Guvernul, Parlamentul sau SIS au desfășurat o

activitate administrativă (formularea unei cereri, adresări sau propuneri, prezentarea de informații etc.) care să aibă drept consecință emiterea acestei decizii și aplicarea sancțiunilor în privința sa. Instanța a concluzionat asupra lipsei obiectului acțiunii și a lipsei unui drept vătămat al reclamantului în sensul art. 17 din Codul administrativ, declarând acțiunea inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

Argumentele recurentului vis-a-vis de pretinsele încălcări.

Invocând ilegalitatea încheierii instanței de fond, la 24 decembrie 2025, Petrov Victor a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 18 decembrie 2025, solicitând: *anularea acesteia ca fiind arbitrară și adoptarea unei noi încheieri prin care acțiunea să fie declarată admisibilă și trimisă spre examinare în fond.*

În susținerea recursului, invocând art. 241–243 și art. 245[1] alin. (1) lit. d) din Codul administrativ, recurentul indică că încheierea contestată este arbitrară și se bazează pe o apreciere vădit nerezonabilă a probelor, instanța de fond ignorând „fluxul informațional" dintre autoritățile naționale și Uniunea Europeană, pe care îl califică drept procedură administrativă complexă în sensul art. 6 din Codul administrativ, în care transmiterea datelor de către SIS, Guvern și Parlament ar constitui faza pregătitoare a actului de sancționare, iar Decizia (PESC) 2024/740 – un act derivat din informația furnizată de autoritățile Republicii Moldova. Face trimitere la art. 27 alin. (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană, potrivit căruia Serviciul European de Acțiune Externă lucrează în colaborare cu serviciile diplomatice ale statelor membre.

Recurentul susține că instanța de fond a calificat eronat „propunerea" drept operațiune internă, deși aceasta, potrivit art. 5 și art. 15 alin. (2) din Codul administrativ, constituie o operațiune administrativă realizată în regim de putere publică și îndreptată împotriva unui terț, care poate fi contestată separat, efectul extern fiind probat prin însăși existența sancțiunilor internaționale.

Mai invocă recurentul că instanța a încercat să „legalizeze" inadmisibilitatea prin trimiterea la actul de aliniere al Consiliului interinstituțional de supervizare din 1 august 2024, deși vătămarea s-a produs la etapa transmiterii datelor, că prin declararea acțiunii inadmisibile s-a creat o „zonă de impunitate" pentru autoritățile pârâte, contrar art. 36 din Codul administrativ, art. 20 din Constituție, art. 6 și art. 13 din Convenția Europeană, precum și că instanța a omis să verifice excesul de putere și respectarea principiilor legalității și proporționalității consacrate de art. 16 alin. (2), art. 21 și art. 29 din Codul administrativ.

Argumentele părților intimate vis-a-vis de recursul declarat:

Partea intimată **Guvernul Republicii Moldova** a depus la 23 februarie 2026-referința prin care a solicitat respingerea recursului și menținerea încheierii instanței de fond, menționând că, potrivit art. 3 alin. (1) din Decizia (PESC) 2023/891, Consiliul decide cu privire la stabilirea și modificarea listei la propunerea unui stat membru sau a Înaltului Reprezentant, că Decizia (PESC) 2024/740 a fost adoptată având în vedere propunerea Înaltului Reprezentant, iar recurentul nu a indicat ce drept subiectiv i-a fost încălcat de Guvern și în ce constă activitatea administrativă desfășurată de acesta în raport cu el.

Partea intimată **Parlamentul Republicii Moldova** a depus la 26 februarie 2026, referința prin care a solicitat respingerea recursului ca neîntemeiat, indicând că recursul reiterează argumentele acțiunii, nu demonstrează vreun element de arbitrariu, iar Parlamentul nu a întreprins nimic în raport cu recurentul prin prisma Legii nr. 25/2016, care să genereze o decizie în sensul art. 3 alin. (1) din Decizia (PESC) 2023/891, cu referire la Decizia Curții Constituționale nr. 45/2025 (§§ 25, 31).

Partea intimată **Serviciul de Informații și Securitate** a depus referința din 25 februarie 2026, prin care a solicitat respingerea recursului și menținerea încheierii contestate, menționând că Serviciul nu a înaintat demersuri către Înaltul Reprezentant al UE, că potrivit art. 6 alin. (2) și art. 28 alin. (3) din Legea nr. 25/2016 este responsabil doar de elaborarea și actualizarea listelor persoanelor asociate subiecților restricțiilor, iar potrivit art. 31 din Legea nr. 136/2023 cu privire la Serviciul de Informații și Securitate, actele și acțiunile Serviciului sunt supuse controlului judecătoresc, astfel încât nu poate fi reținută teza unei „zone de impunitate".

Verificarea întrunirii condiţiilor de admisibilitate a recursului.

În conformitate cu reglementările ***art. 241 alin. (1), (3) Cod administrativ***, *încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod şi de alte legi. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătoreşti se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.*

Potrivit prevederilor ***art. 207 alin. (1) Cod administrativ***, *dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.*

Potrivit prevederilor ***art. 242 Cod administrativ***, *recursul împotriva încheierii judecătoreşti se depune motivat la instanţa de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătoreşti, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătoreşti împreună cu dosarul judiciar instanţei competente să soluţioneze recursul.*

Articolul 236 Cod administrativ, prevede expres că *instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului. Dacă este inadmisibil, apelul se declară ca atare printr-o încheiere susceptibilă de recurs.*

Apelul se declară inadmisibil în special când:

a) hotărârea în fond nu poate fi contestată cu apel;

b) apelul este depus în mod repetat;

c) apelul este depus de o persoană neîmputernicită;

d) apelul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 232 alin. (1);

e) motivarea apelului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2);

f) cererea de apel nu corespunde cerinţelor stabilite la art. 233 alin. (1) şi (2) şi art. 234 alin. (1) şi apelantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanţa de judecată.

Respectiv, potrivit principiului simetriei juridice, care implică abordarea subsumară a Codului administrativ, criteriile de admisibilitate a apelului, reglementate conform art. 236 Cod administrativ, sunt aplicabile în cadrul procedurii de contestare cu recurs a încheierilor instanțelor de fond.

La caz, Completul judiciar constată că încheierea contestată, prin care acțiunea a fost declarată inadmisibilă, este susceptibilă de recurs în temeiul art. 207 alin. (1) Cod administrativ, a fost emisă de Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani) la data de 18 decembrie 2025 și expediată părților la aceeași dată.

Cererea de recurs a fost depusă la instanța care a emis încheierea la 23 decembrie 2025 prin poșta terestră (f.d. 163), fiind înregistrată de cancelaria Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani la 24 decembrie 2025 cu nr. de intrare 05/28600 (f.d. 157). La cererea de recurs a fost anexată dovada achitării la 20 decembrie 2025 a taxei de timbru în mărime de 200,00 MDL (f.d. 162)

Pornind de la termenii detaliați *supra*, Completul judiciar concluzionează despre faptul că, cererea de recurs, declarată de Petrov Victor, a fost depusă în interiorul termenului legal de 15 zile, de persoana îndreptățită, fiind semnată și conținând motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care recurentul își întemeiază pretențiile.

În condițiile descrise mai sus, în temeiul art. 207 alin. (1); 233; 236; 241; 242 Cod Administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului în cauză, motiv din care acesta urmează a fi judecat în fond.

Aprecierea instanței de recurs a argumentelor părților și cadrului legal aplicabil situației litigioase:

Verificând legalitatea încheierii contestate prin prisma argumentelor invocate în cererea de recurs, în coraport cu materialele cauzei, cu normele de drept incidente raportului juridic litigios, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide că recursul declarat de Petrov Victor, este admisibil, însă neîntemeiat, motiv din care urmează a fi respins, cu menținerea încheierii primei instanțe, din considerentele ce succed.

Potrivit art. 191 alin. (4) din Codul administrativ, *curțile de apel soluționează și cererile de apel împotriva hotărârilor și recursurile împotriva încheierilor emise de judecătorii.*

Conform art. 192 alin. (1) din Codul administrativ, *pentru examinarea acţiunilor în contencios administrativ la curțile de apel se instituie complete de judecători.*

Art. 193 alin. (2) din Codul administrativ, *prevede: curțile de apel, atât ca instanță de fond, cât și ca instanță de apel sau recurs, soluționează acțiunile în contencios administrativ în complete formate din 3 judecători.*

În conformitate cu art. 194 alin. (1) din Codul administrativ, *în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.*

În acord cu art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, *examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: [...] b) respinge recursul.*

Conform art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, *instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.*

În conformitate cu art. 243 alin. (3) din Codul administrativ, *decizia prin care se soluționează recursul împotriva încheierii judecătorești se motivează în scris.*

Totodată, potrivit art. 219 alin. (1)-(4) din Codul administrativ, *instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.*

Potrivit art. 195 din Codul administrativ, *procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedură civilă, cu excepţia art. 169–171*, iar ***potrivit art.***

12 alin. (1) din Codul de procedură civilă, instanța soluționează cauzele în temeiul Constituției, al tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, al hotărârilor şi deciziilor Curţii Europene a Drepturilor Omului și al legilor. Totodată, ***potrivit art. 36 alin. (2) din Codul administrativ***, *instanțele de judecată competente aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului.*

Cu titlu preliminar, **Completul judiciar reține că obiect al prezentului recurs îl constituie exclusiv încheierea prin care acțiunea a fost declarată inadmisibilă în temeiul art. 207 al.(2) lit e) CA, astfel încât, în limitele soluționării recursului, instanța de recurs verifică doar dacă prima instanță a constatat corect lipsa condițiilor de admisibilitate ale acțiunii.**

De asemenea, Completul judiciar observă că recurentul și-a întemeiat recursul pe prevederile art. 245^1 alin. (1) lit. d) și alin. (3) din Codul administrativ. Or, aceste norme, amplasate în capitolul V din cartea a treia a Codului administrativ, reglementează temeiurile recursului declarat la Curtea Supremă de Justiție împotriva hotărârilor și deciziilor curții de apel, nefiind aplicabile recursului împotriva încheierilor judecătorești, care este guvernat de prevederile capitolului IV (art. 241–243) din cartea a treia a Codului administrativ și, corespunzător, de prevederile capitolului III al acesteia. Totuși, întrucât potrivit art. 194 alin. (1) și art. 219 alin. (3) din Codul administrativ instanța de recurs soluționează din oficiu problemele de fapt și de drept și nu este legată de formularea juridică atribuită cererilor de participanți, Completul judiciar va examina criticile privind pretinsul caracter arbitrar al încheierii și aprecierea probelor ca pe niște critici îndreptate împotriva legalității și temeiniciei încheierii contestate.

Potrivit art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, *instanța verifică din oficiu dacă sunt 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*, iar ***potrivit alin. (2) lit. e) al aceluiași articol***, *acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.*

Conform art. 17 din Codul administrativ, *drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.*

Potrivit 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.*

În conformitate cu art. 39 din Codul administrativ, *(1) Controlul judecătoresc al activității administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit. (2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente*, iar ***potrivit art. 189 alin. (1) din același cod***, *orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.*

Potrivit art. 5 din Codul administrativ, *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.*

Conform art. 6 din Codul administrativ, *(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. (2) Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sunt părți ale procedurii administrative.*

Potrivit art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, *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 naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public*, iar ***potrivit art. 14 alin. (1) și (2) din același cod***, *actul real este activitatea administrativă de drept public care nu are drept scop o reglementare concretă sau abstractă, ci un rezultat real. Sunt acte reale, în special, informațiile, avertizările sau recomandările autorităților publice și acțiunile întreprinse de acestea.*

În conformitate cu art. 15 din Codul administrativ, *(1) Operațiunile administrative sunt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice. (2) Operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția operațiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terț.*

Din interpretarea sistemică a normelor citate rezultă că legiuitorul a optat pentru un contencios administrativ subiectiv, admisibilitatea oricărei acțiuni din cele prevăzute la art. 206 alin. (1) din Codul administrativ fiind condiționată de întrunirea cumulativă a două elemente: existența unei activități administrative a autorității publice pârâte, în oricare dintre formele enumerate la art. 5 din Codul administrativ, realizată în regim de putere publică, și revendicarea plauzibilă a vătămării, prin această activitate, a unui drept sau a unei libertăți proprii ale reclamantului, stabilite de lege. Expresiile „drept vătămat” și „încălcarea unui drept al său”, utilizate la art. 17 și art. 189 din Codul administrativ, se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse revendicările ipotetice, prin ricoșeu sau construite pe simple presupuneri.

Condiția revendicării este îndeplinită nu prin simpla afirmare a existenței unei activități administrative și a unei vătămări, ci atunci când, din susținerile reclamantului, raportate la materialele cauzei, rezultă în mod plauzibil că o autoritate publică pârâtă a desfășurat activitatea contestată și că aceasta a putut aduce atingere unui drept concret identificat al reclamantului. Această abordare corespunde jurisprudenței constante a Curții Europene a Drepturilor Omului, potrivit căreia Convenția nu permite persoanelor să se plângă de o dispoziție sau de un act doar pentru că, fără a fi fost afectate direct de acesta, consideră că ar contraveni Convenției, nefiind admisă o *actio popularis* (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Burden c. Regatului Unit* [MC], nr. 13378/05, 29 aprilie 2008, § 33; *Aksu c. Turciei* [MC], nr. 4149/04 și 41029/04, 15 martie 2012, § 50; *Centrul de Resurse Juridice în numele lui Valentin Câmpeanu c. României* [MC], nr. 47848/08, 17 iulie 2014, § 101).

Raportând aceste principii la circumstanțele speței, Completul judiciar constată că acțiunea recurentului are drept obiect anularea unei pretinse „cereri-propuneri” a Guvernului, Parlamentului și SIS privind aplicarea sancțiunilor internaționale în privința sa, act despre a cărui existență, conținut și autor recurentul însuși recunoaște că nu dispune de nicio informație, susținerile sale întemeindu-se, potrivit propriilor afirmații, pe informații preluate din mass-media

și pe deducția că motivele includerii sale pe listă nu ar fi putut proveni decât de la autoritățile Republicii Moldova.

La caz, materialele cauzei atestă că ***Decizia (PESC) 2024/740 a Consiliului din 22 februarie 2024*** a fost adoptată în temeiul art. 29 din Tratatul privind Uniunea Europeană, având în vedere propunerea Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, iar ***potrivit art. 3 alin. (1) din Decizia (PESC) 2023/891 a Consiliului din 28 aprilie 2023***, **Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea unui stat membru sau a Înaltului Reprezentant, decide cu privire la stabilirea și modificarea listei din anexă.**
Or, Republica Moldova nu are calitatea de stat membru al Uniunii Europene, astfel încât autoritățile sale nu sunt titulare ale dreptului de inițiativă prevăzut de norma menționată, iar actul juridic care a determinat includerea recurentului în listă și care produce efecte juridice în privința acestuia este un act al Consiliului Uniunii Europene, adoptat la propunerea Înaltului Reprezentant.

Totodată, prin răspunsurile nr. 20-P-508/24 din 7 mai 2024 și nr. 20-P-604/24 din 26 iunie 2024, **SIS a comunicat recurentului că nu a înaintat demersuri către Înaltul Reprezentant al UE pentru aplicarea sancțiunilor internaționale și că nu a identificat actul administrativ pe care acesta îl contestă, iar Parlamentul și Guvernul** au susținut constant, atât în fața instanței de fond, cât și prin referințele depuse în recurs**, că nu au desfășurat nicio activitate administrativă în raport cu recurentul.** Aceste poziții nu sunt combătute de vreun înscris sau de vreun alt element din dosar.

În aceste condiții, nu poate fi reținută susținerea recurentului potrivit căreia instanța de fond ar fi ignorat „realitatea factuală recunoscută de pârâți" privind existența unui flux informațional către Uniunea Europeană, întrucât materialele cauzei nu conțin o asemenea recunoaștere, pârâții negând explicit întocmirea sau transmiterea vreunei propuneri privind aplicarea sancțiunilor în privința recurentului.

Completul judiciar nu poate reține nici argumentul potrivit căruia instanța de fond ar fi trebuit să stabilească, în cadrul cercetării din oficiu, cine dintre pârâți este autorul adresării către Înaltul Reprezentant. Principiul cercetării din oficiu, consacrat de art. 22 alin. (1) și art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, obligă instanța să clarifice starea de fapt în limitele pretențiilor deduse judecății, însă nu o obligă și nici nu o abilitează să prezume existența unei activități administrative pe care autoritățile publice o neagă și a cărei existență nu este susținută de niciun indiciu obiectiv. În speță, instanța de fond a examinat înscrisurile prezentate, inclusiv dosarul administrativ depus de SIS în temeiul art. 221 alin. (1) din Codul administrativ, care conține doar petițiile recurentului și răspunsurile autorității, și a motivat concluzia privind lipsa activității administrative contestate.

Referitor la argumentul recurentului privind existența unei „proceduri administrative complexe", Completul judiciar reține că, **potrivit art. 6 alin. (1) și (2) din Codul administrativ**, *(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.*
(2) Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sunt părți ale procedurii administrative. ***Totodată, art. 7 din Codul administrativ****, prevede: „ Autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public".*

Respectiv, Completul judiciar, notează că **Decizia (PESC) 2024/740 nu este un act al unei autorități publice în sensul art. 7 din Codul administrativ, ci un act al unei instituții a Uniunii Europene, adoptat în exercitarea competențelor acesteia în materie de politică externă și de securitate comună, astfel încât eventualele etape preparatorii ale adoptării sale nu pot fi calificate drept faze ale unei proceduri administrative desfășurate de autoritățile Republicii Moldova.**

Completul judiciar, reține că potrivit art. 27 alin. (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană *„În exercitarea mandatului său, Înaltul Reprezentant al Uniunii este susținut de un serviciu european pentru acțiunea externă. Acest serviciu lucrează în colaborare cu serviciile diplomatice ale statelor membre și este format din funcționarii serviciilor competente ale Secretariatului General al Consiliului și ale Comisiei, precum și din personalul detașat al serviciilor diplomatice naționale. Organizarea și funcționarea serviciului european pentru acțiunea externă se stabilesc prin decizie a Consiliului. Consiliul European hotărăște la propunerea Înaltului Reprezentant, după consultarea Parlamentului European și cu aprobarea Comisiei”.*

Așadar, nici art. 27 alin. (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană nu confirmă teza recurentului privind existența unei proceduri administrative (acțiuni preparatorii actului de sancționare) exercitate de autoritățile din RM - SIS, Guvern, Parlament în colaborare cu UE, **întrucât norma respectivă vizează colaborarea Serviciului European de Acțiune Externă cu serviciile diplomatice ale statelor membre, calitate pe care Republica Moldova nu o are.**

Pentru aceleași considerente, nu poate fi admis nici argumentul recurentului privind calificarea pretinsei „propuneri” drept operațiune administrativă îndreptată împotriva unui terț, susceptibilă de contestare separată în temeiul art. 15 alin. (2) din Codul administrativ. Excepția prevăzută de această normă presupune, în mod necesar, **existența unei operațiuni administrative desfășurate de autoritatea publică pârâtă în cadrul unei proceduri administrative , ceea ce, după cum s-a arătat, nu rezultă din materialele cauzei.**

Mai mult, potrivit art. 15 alin. (1) din Codul administrativ, operațiunile administrative nu produc ca atare efecte juridice, iar efectele invocate de recurent – interdicția de călătorie și înghețarea fondurilor și a resurselor economice – decurg nemijlocit din actele Consiliului Uniunii Europene, și nu dintr-o activitate a autorităților pârâte.

Suplimentar, Completul judiciar notează că, potrivit ***art. 190 lit. b) din Codul administrativ***, *nu pot fi contestate cu acțiune în contencios administrativ [...] actele administrative cu caracter diplomatic referitoare la politica externă a Republicii Moldova*, astfel încât, **chiar în ipoteza, nedovedită, a existenței unor comunicări între autoritățile Republicii Moldova și instituțiile Uniunii Europene în materie de politică externă și de securitate comună, acestea nu ar putea constitui, prin ele însele, obiect al controlului în procedura contenciosului administrativ.**

Prin urmare, Completul judiciar conchide **că prima instanță a constatat în mod întemeiat că recurentul în condițiile concrete ale cauzei nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă a autorităților pârâte, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ, fiind incident temeiul de inadmisibilitate prevăzut de art. 207 alin. (2) lit. e) din același cod.**

În ceea ce privește argumentul recurentului potrivit căruia declararea acțiunii inadmisibile ar fi creat o „zonă de impunitate” și l-ar fi lipsit de accesul la justiție, contrar art. 36 din Codul

administrativ, art. 20 din Constituție, art. 6 și art. 13 din Convenția Europeană, Completul judiciar reține următoarele.

Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, dreptul de acces la o instanță constituie un aspect inerent al garanțiilor art. 6 § 1 din Convenție (a se vedea *Golder c. Regatului Unit*, 21 februarie 1975, §§ 28-36, seria A nr. 18). Totuși, dreptul de acces la instanțe nu este absolut, ci poate face obiectul unor limitări, admise implicit, deoarece, prin însăși natura sa, necesită o reglementare din partea statului, care dispune în această privință de o anumită marjă de apreciere. Limitările aplicate nu trebuie să restrângă accesul persoanei într-o asemenea manieră sau într-o asemenea măsură încât dreptul să fie atins în însăși substanța sa, trebuind să urmărească un scop legitim și să existe un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit (*Zubac c. Croației* [MC], nr. 40160/12, 5 aprilie 2018, §§ 76-78).

Mai mult, pentru ca art. 6 § 1 din Convenție să fie aplicabil sub aspect civil, trebuie să existe o contestație privind un „drept" care poate fi pretins, cel puțin într-o manieră susținută, ca fiind recunoscut în dreptul intern, contestația trebuind să fie reală și serioasă, iar rezultatul procedurii să fie direct determinant pentru dreptul în cauză, legăturile slabe sau consecințele îndepărtate nefiind suficiente. Art. 6 § 1 nu garantează vreun conținut anume al drepturilor și obligațiilor civile în dreptul material al statelor, Curtea neputând crea, pe calea interpretării art. 6 § 1, un drept material care nu are bază legală în statul respectiv, punctul de plecare fiind prevederile dreptului intern și interpretarea acestora de către instanțele naționale (*Károly Nagy c. Ungariei* [MC], nr. 56665/09, 14 septembrie 2017, §§ 60-62, cu trimitere la *Roche c. Regatului Unit* [MC], nr. 32555/96, §§ 119-120, *Boulois c. Luxemburgului* [MC], nr. 37575/04, § 91, și *Al-Dulimi și Montana Management Inc. c. Elveției* [MC], nr. 5809/08, 21 iunie 2016, § 97).

De asemenea, art. 13 din Convenție impune existența unui remediu în dreptul intern doar în privința pretențiilor care pot fi considerate „susținute" în sensul Convenției (*De Tommaso c. Italiei* [MC], nr. 43395/09, 23 februarie 2017, § 180).

Aplicând aceste principii, Completul judiciar constată că temeiul de inadmisibilitate prevăzut de art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ urmărește un scop legitim – asigurarea caracterului subiectiv al contenciosului administrativ, excluderea acțiunilor de tip *actio popularis* și buna administrare a justiției – și a fost aplicat în speță în mod previzibil, în baza unei analize a materialelor cauzei, și nu a unor formalități excesive. **Recurentului nu i s-a refuzat examinarea unei pretenții privind un drept vătămat printr-o activitate administrativă existentă, ci s-a constatat că activitatea pe care o contestă nu este imputabilă autorităților pârâte.**

Totodată, substanța dreptului de acces la justiție nu a fost afectată, întrucât ordinea juridică pune la dispoziția recurentului căi specifice de protecție, după cum urmează.

- Potrivit ***art. 3 alin. (2) și (3) din Decizia (PESC) 2023/891***, *Consiliul comunică persoanei decizia [...], inclusiv motivele includerii pe listă, persoanei fizice sau juridice, entității sau organismului în cauză, fie direct, dacă adresa este cunoscută, fie prin publicarea unui anunț,* ***oferindu-i persoanei, entității sau organismului în cauză posibilitatea de a prezenta observații.*** *În cazul în care se prezintă observații sau în cazul în care se prezintă dovezi noi substanțiale,* ***Consiliul reexaminează decizia*** *menționată la alineatul (1) și* ***informează persoana, entitatea sau organismul în cauză în consecință****.*;
- actele Consiliului pot fi contestate în condițiile art. 263 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, după cum a indicat și intimatul Parlamentul Republicii Moldova;
- actele autorităților naționale de punere în aplicare a măsurilor restrictive pe teritoriul Republicii Moldova, adoptate în temeiul Legii nr. 25/2016 privind aplicarea măsurilor

restrictive internaționale, precum și actele și acțiunile SIS, conform art. 31 din Legea nr. 136/2023, sunt supuse controlului judecătoresc în condițiile legii, în limitele în care prin ele se aduce atingere drepturilor persoanei.

Referitor la argumentele recurentului privind excesul de putere și încălcarea principiilor legalității și proporționalității, consacrate de art. 16 alin. (2), art. 21 și art. 29 din Codul administrativ, Completul judiciar reține că acestea vizează legalitatea în fond a unei activități administrative și ar putea fi examinate doar în cadrul unei acțiuni de contencios administrativ admisibile. Or, verificarea respectării limitelor dreptului discreționar și a proporționalității unei măsuri, în condițiile art. 225 din Codul administrativ, presupune, în mod necesar, existența unei măsuri întreprinse de autoritatea publică pârâtă, ceea ce în speță nu s-a constatat.

Completul judiciar nu poate reține nici afirmația recurentului privind caracterul arbitrar al încheierii contestate sau aprecierea vădit nerezonabilă a probelor. Instanța de fond a identificat corect obiectul acțiunii, a expus pozițiile participanților, a indicat înscrisurile pe care și-a întemeiat concluziile, cadrul normativ incident și motivul determinant al soluției, respectiv lipsa unei activități administrative a autorităților pârâte și, pe cale de consecință, a unui drept vătămat în sensul art. 17 din Codul administrativ. Or, potrivit jurisprudenței Curții Europene, constatările instanțelor naționale pot fi considerate arbitrare doar atunci când sunt vădit nerezonabile, sarcina de a interpreta legislația internă revenind în primul rând acestor instanțe (*García Ruiz c. Spaniei* [MC], nr. 30544/96, 21 ianuarie 1999, § 28; *Bochan c. Ucrainei (nr. 2)* [MC], nr. 22251/08, 5 februarie 2015, § 61; *Zubac c. Croației*, citată *supra*, § 79), iar obligația de motivare nu presupune un răspuns detaliat la fiecare argument, instanța superioară putând, în principiu, să însușească motivele reținute de instanța inferioară (*García Ruiz c. Spaniei*, citată *supra*, § 26).

Întrucât soluția de inadmisibilitate este justificată prin incidența temeiului prevăzut de art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, Completul judiciar nu consideră necesar a se pronunța asupra celorlalte temeiuri de inadmisibilitate invocate de intimați (art. 207 alin. (2) lit. c) și d) din Codul administrativ), care nu au fost reținute de prima instanță.

Așadar, Completul judiciar apreciază că argumentele expuse în recurs nu sunt apte să răstoarne concluzia instanței de fond privind inadmisibilitatea acțiunii în contencios administrativ înaintate de Petrov Victor împotriva Guvernului Republicii Moldova, Parlamentului Republicii Moldova și Serviciului de Informații și Securitate.

În consecință, Completul judiciar constată că prima instanță a aplicat corect prevederile art. 17, art. 189 alin. (1) și art. 207 alin. (1), alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, apreciind că recurentul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă a autorităților pârâte, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Pe cale de consecință, Completul specializat consideră necesar de a respinge recursul declarat de Petrov Victor și de a menține încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 18 decembrie 2025, decizia fiind irevocabilă din momentul emiterii, conform art. 195 din Codul administrativ coroborat cu art. 428 alin. (1) din Codul de procedură civilă.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b), alin. (3) Cod Administrativ, Completul de Contencios Administrativ din cadrul Colegiului Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Centru

D E C I D E:

Recursul declarat de Petrov Victor, **se respinge**.
Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 18 decembrie 2025.
Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului,
Judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Ghedrovici Nicolae

Bostan Angela