Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, judecător – Gandrabur Marcel
Dosarul: nr. 3r-129/26
2-25128443-02-3r-02032026

D E C I Z I E

8 iunie 2026 mun. Chișinău

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

În componența:
Președintele completului, judecător Sîrbu Victoria
Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei

examinând, fără citarea părților, recursul declarat de avocatul Organ Elena, în interesele lui Rotaru Mihail, Nițu Alexandr, Cuțulima Valentina, Begleț Zinovia, Cernei Natalia și Hîrcîială Mihail,

împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 01 decembrie 2025,

emisă în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea formulată de Rotaru Mihail, Nițu Alexandr, Cuțulima Valentina, Begleț Zinovia, Cernei Natalia și Hîrcîiala Mihail împotriva Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova, terți Serviciul Fiscal de Stat al Republicii Moldova și Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la contestarea actului administrativ individual

a c o n s t a t a t :

Circumstanțele cauzei

La data de 08 septembrie 2025, Rotaru Mihail, Nițu Alexandr, Cuțulima Valentina, Begleț Zinovia, Cernei Natalia și Hîrcîiala Mihail, reprezentați de avocatul Organ Elena, au înaintat acțiune de contencios administrativ împotriva Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova, terți Serviciul Fiscal de Stat al Republicii Moldova și Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova solicitând anularea pct. 1.4 din ordinul Serviciului de Informații și Securitate nr. 34 din 10 iunie 2025 și a anexei nr. 4, precum și compensarea cheltuielilor de judecată.

La rândul său, Serviciul de Informații și Securitate a formulat un demers, prin care a solicitat declararea inadmisibilă a acțiunii deferite judecății în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) și g) Cod administrativ.

Soluția instanței de fond

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 01 decembrie 2025, a fost admis demersul formulat de Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova și respectiv declarată inadmisibilă acțiunea înaintată de Rotaru Mihail, Nițu Alexandr, Cuțulima Valentina, Begleț Zinovia, Cernei Natalia și Hîrcîiala Mihail, prin prisma prevederilor art.207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

Solicitările din recurs

La 12 decembrie 2025, (*în interiorul termenului prevăzut la art. 242 Cod administrativ*), avocatul Organ Elena, acționând în interesele lui Rotaru Mihail, Niţu Alexandr, Cuțulima Valentina, Begleţ Zinovia, Cernei Natalia și Hîrcîială Mihail, a înaintat o cerere de recurs solicitând anularea încheierii din 01 decembrie 2025, cu remiterea cauzei spre examinare în instanța de fond.

În motivarea cererii de recurs, s-a invocat că aplicarea art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ de către instanța de fond este neîntemeiată, întrucât reclamanții pot revendica încălcarea unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Astfel, recurenții au remarcat că ordinul Serviciului de Informații și Securitate nr. 34 din 10 iunie 2025 și anexa nr. 4 la acesta, prin care ÎM „Topaz” SA a fost inclusă în lista persoanelor juridice în privința cărora există informații documentate că se află sub controlul subiectului restricțiilor – AO „Объединённая двигателестроительная корпорация”, a constituit actul administrativ primar care a determinat emiterea deciziei Serviciului Fiscal de Stat nr. 127 din 24 iunie 2025 cu privire la blocarea fondurilor/resurselor economice ale entității respective, deținute prin intermediul persoanelor interpuse din cadrul ÎM „Topaz” SA.

Potrivit deciziei Serviciului Fiscal de Stat nr. 127 din 24 iunie 2025, cota asociatului AO „Объединённая двигателестроительная корпорация” constituie 97,72% din capitalul social, iar cota celorlalți 401 acționari persoane fizice constituie 2,28%.

În opinia recurenților, Ordinul Serviciului de Informații și Securitate nr. 34 din 10 iunie 2025 a afectat în mod direct dreptul de proprietate și interesele patrimoniale ale acționarilor minoritari ai ÎM „Topaz” SA, inclusiv ale reclamanților Rotaru Mihail, Nițu Alexandr, Cuțulima Valentina, Begleț Zinovia, Cernei Natalia și Hîrcîiala Mihail.

În context, recurenții au subliniat că dreptul de proprietate este garantat de art. 46 din Constituția RM și art. 1 Protocolul 1 CEDO, iar includerea ÎM „Topaz” SA în anexa nr. 4 la Ordinul Serviciului de Informații și Securitate nr. 80/2024 a avut drept consecință blocarea acțiunilor și limitarea exercitării prerogativelor de proprietar, inclusiv înstrăinarea, gajarea, valorificarea acestora sau exercitarea dreptului la dividende, de altfel, recurenții au susținut că acțiunile au fost dobândite cu bună-credință, în cadrul procesului de privatizare, contra bonurilor patrimoniale, fără raporturi juridice, economice sau de afiliere cu AO „Объединённая двигателестроительная корпорация” ori cu alte persoane vizate de sancțiuni.

Cu privire la calitatea procesuală, recurenții au contestat aprecierea instanței de fond potrivit căreia reclamanții ar fi „terți” străini raportului juridic dintre Serviciul de Informații și Securitate și ÎM „Topaz” SA și doar „victime colaterale” ale actului administrativ, or, deși art. 11 alin. (2) Cod administrativ stabilește că destinatarul unui act administrativ individual este persoana către care acesta se îndreaptă, art. 39 alin. (2) și art. 189 alin. (1) Cod administrativ garantează protecția judiciară oricărei persoane care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă. Prin urmare, calitatea de terț afectat nu exclude, prin sine, posibilitatea revendicării unui drept vătămat.

Totodată, au susținut că instanța de fond a interpretat extensiv și defavorabil reclamanților situația acestora, apreciind că acțiunea ar fi fost formulată, în realitate, în interesele ÎM „Topaz” SA, de altfel, acțiunea este formulată în nume propriu și urmărește protejarea dreptului lor de proprietate asupra acțiunilor deținute în cadrul ÎM „Topaz” SA, precum și înlăturarea consecințelor calificării acestora drept „persoane interpuse” ale entității supuse sancțiunilor.

De asemenea, recurenții au invocat existența unei discriminări indirecte între acționarii majoritari și minoritari, în condițiile în care doar acționarului majoritar sau societății i-ar fi recunoscut accesul la instanță, contrar art. 16 din Constituția RM și principiului protecției nediscriminatorii a proprietății.

În concluzie, recurenții au susținut că aplicarea art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ este abuzivă și formalistă, întrucât aceștia au revendicat un drept propriu vătămat, un interes legitim și au indicat legătura directă dintre ordinul Serviciului de Informații și Securitate nr. 34 din 10 iunie 2025 și măsurile subsecvente dispuse de Serviciul Fiscal de Stat prin decizia nr. 127 din 24 iunie 2025.

Aprecierea instanței de recurs

Verificând legalitatea încheierii judecătorești contestate, pe baza dosarului și a motivelor invocate în recurs, Completul de contencios administrativ statuează de a respinge cererea de recurs și a menținere încheierea instanței de fond, reieșind din considerentele ce succed.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța respinge recursul, iar conform alin. (2)-(4) al aceluiași articol, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces. Decizia prin care se soluționează recursul împotriva încheierii judecătorești se motivează în scris. După finalizarea procedurii de soluționare a recursului împotriva încheierii judecătorești, dosarul judiciar se transmite instanței competente în termen de 3 zile.

Potrivit art. 241 alin. (1), (3) Cod administrativ, 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. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor

judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Din actele cauzei s-a stabilit că prin ordinul Serviciului de Informații și Securitate nr. 80 din 16 decembrie 2024 a fost aprobată lista persoanelor juridice în privința cărora există informații documentate cu privire la aflarea acestora sub controlul subiectului restricțiilor.

Ulterior, prin ordinul Serviciului de Informații și Securitate nr. 34 din 10 iunie 2025 a fost modificat ordinul nr. 80 din 16 decembrie 2024, iar prin pct. 1.4, în lista persoanelor juridice aflate sub controlul a fost inclusă și AO „Объединённая двигателестроительная корпорация”, conform Anexei nr. 4, ÎM „Topaz” S.A.

De altfel, prin decizia Serviciului Fiscal de Stat nr. 127 din 24 iunie 2025 au fost blocate fondurile/resursele economice ale AO „Объединённая двигателестроительная корпорация”, deținute prin intermediul persoanelor interpuse din cadrul ÎM „Topaz” S.A.

La data de 15 iulie 2025, Hîrciială Mihail, Begleţ Zinovia și Cernei Natalia au depus cereri prealabile la Serviciul de Informații și Securitate, iar la data de 29 iulie 2025 și Rotaru Mihail, Niţu Alexandr și Cuţulima Valentina au depus cereri prealabile la Serviciul de Informații și Securitate, prin care au solicitat revocarea parțială a Ordinului nr. 34 din 10 iunie 2025.

La caz, invocând dezacord cu poziția autorității sesizate asupra aspectului respectiv, Rotaru Mihail, Niţu Alexandr, Cuţulima Valentina, Hîrciială Mihail, Begleţ Zinovia și Cernei Natalia au înaintat prezenta acțiune, solicitând anularea pct. 1.4 din ordinul Serviciului de Informații și Securitate nr. 34 din 10 iunie 2025 și a anexei nr. 4, precum și compensarea cheltuielilor de judecată.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 01 decembrie 2025, a fost admis demersul formulat de Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova și respectiv declarată inadmisibilă acțiunea înaintată de Rotaru Mihail, Nițu Alexandr, Cuțulima Valentina, Begleț Zinovia, Cernei Natalia și Hîrcîiala Mihail, prin prisma prevederilor art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ - 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.

La capitolul temeiului inadmisibilității prevăzut de art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, Completul judiciar reține că, potrivit art. 5 Cod 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.

Potrivit art. 10 Cod 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 nașterea, modificarea sau stingerea

raporturilor juridice de drept public. Decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual.

În baza art. 11 Cod administrativ, actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile - actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat, b) acte favorabile - actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel. Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sânt destinatarii acestuia. Un act administrativ de acordare periodică a prestațiilor materiale sau bănești este un act administrativ individual prin care o astfel de prestație se acordă pentru un număr determinat sau nedeterminat de perioade succesive.

În temeiul art. 20 Cod 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.

Potrivit art. 39 alin. (2) Cod administrativ, 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 reieșind din art. 189 alin. (1) al aceluiași Cod, o acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată de orice persoană care consideră că dreptul său a fost încălcat prin activitatea administrativă a unei autorități publice.

Reieșind prevederile art. 17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Contextual, Completul de judecată subliniază că simpla existență a unui act administrativ nu este suficientă pentru inițierea unei acțiuni în contencios administrativ, fiind necesar ca reclamantul să poată revendica, în mod concret, încălcarea unui drept al său prin actul administrativ contestat.

De altfel, reținând aspectele de fapt și normele de drept reflectate supra, instanța de recurs constată că soluția instanței de fond cu privire la inadmisibilitatea acțiunii este întemeiată, fiind fundamentată pe o apreciere corectă a circumstanțelor cauzei și a cadrului normativ incident.

Astfel, din lucrările cauzei rezultă că prin ordinul Serviciul de Informații și Securitate nr. 34 din 10 iunie 2025, Serviciul de Informații și Securitate a modificat lista persoanelor juridice în privința cărora există informații documentate că acestea se află sub controlul subiectului restricțiilor, fiind inclusă ÎM „Topaz” SA în Anexa nr. 4 la ordin, de altfel, destinatarul actului administrativ contestat este nemijlocit ÎM „Topaz” SA.

În aceste condiții, deși recurenții au calitatea de acționari ai ÎM „Topaz” SA, instanța de recurs subliniază că potrivit art. 11 alin. (2) Cod administrativ, destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă, respectiv, ordinul nr. 34 din 10 iunie 2025 nu stabilește obligații, interdicții sau măsuri restrictive nemijlocit în privința recurenților și nu dispune blocarea acțiunilor deținute de aceștia.

De asemenea, instanța de recurs consideră nefondată susținerea recurenților potrivit căreia ordinul contestat le-ar fi afectat dreptul de proprietate asupra acțiunilor, deoarece eventuala afectare a valorii sau a posibilității de exercitare a unor drepturi asupra acțiunilor nu rezultă nemijlocit din ordinul nr. 34 din 10 iunie 2025, ci este invocată ca efect al unei măsuri distincte, adoptate ulterior de Serviciul Fiscal de Stat prin decizia nr. 127 din 24 iunie 2025.

Prin urmare, nu poate fi confundat actul administrativ, prin care ÎM „Topaz” SA a fost inclusă în lista persoanelor juridice aflate sub controlul subiectului restricțiilor cu actul ulterior prin care Serviciul Fiscal de Stat a dispus măsura de blocare a fondurilor/resurselor economice.

De asemenea, instanța de recurs reține că procedura administrativă finalizată prin emiterea de către Serviciul de Informații și Securitate a ordinului nr. 34 din 10 iunie 2025, a privit ÎM „Topaz” SA, în privința căreia a fost efectuată includerea în lista prevăzută de art. 28 alin. (3) din Legea nr. 25 din 07 martie 2016 „*privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale*”, respectiv în acest raport administrativ, ÎM „Topaz” SA este persoana juridică vizată nemijlocit de măsura dispusă, iar recurenții, în calitate de acționari persoane fizice, nu dobândesc, prin simpla deținere a acțiunilor, calitatea de destinatari ai actului emis în privința societății.

În altă ordine de idei, Completul de judecată consideră irelevant aspectul dreptului de proprietate invocat de recurenți, deoarece, dreptul de proprietate asupra acțiunilor este un drept distinct de patrimoniul persoanei juridice și nu conduce, prin sine la concluzia că orice act administrativ emis în privința societății comerciale este un act emis nemijlocit în privința fiecărui acționar.

În acest sens, este relevant că recurenții dețin cumulativ doar 0,0189% din acțiunile ÎM „Topaz” SA, iar acțiunea a fost formulată în nume propriu, dar nu în interesele persoanei juridice care constituie destinatarul ordinului Serviciului de Informații și Securitate nr. 34 din 10 iunie 2025. Prin urmare, eventualele pretenții cu privire la legalitatea includerii ÎM „Topaz” SA în lista persoanelor juridice controlate de subiectul restricțiilor țin, în primul rând, de raportul juridic în care aceasta este parte și pot fi valorificate de societate, prin organele sau reprezentantul său legal.

Suplimentar, instanța de recurs nu poate reține argumentul recurenților potrivit căruia, emiterea ordinului Serviciului de Informații și Securitate ce a stat la baza emiterii ulterioare a deciziei Serviciului Fiscal de Stat nr. 127 din 24 iunie 2025, ar demonstra, prin ea însăși, existența unei vătămări directe a drepturilor acestora,

deoarece simpla legătură dintre cele două acte nu este suficientă pentru a constata existența unei vătămări concrete și nemijlocite.

Instanța de recurs mai subliniază că dreptul de acces la instanță, garantat de art. 6 din Convenția europeană, nu este unul absolut și poate fi supus condițiilor de admisibilitate stabilite de lege.

Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, asemenea condiții sunt compatibile cu art. 6 atunci când urmăresc un scop legitim și există un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit. Regulile de procedură au, între altele, rolul de a asigura buna administrare a justiției și securitatea raporturilor juridice (Guérin contra Franței, § 37; Miragall Escolano și alții contra Spaniei, § 33; Ashingdane contra Regatului Unit).

Prin urmare, accesul la justiție nu presupune că orice persoană care invocă un interes față de un act administrativ poate solicita controlul judecătoresc al acestuia, în lipsa revendicării unui drept propriu și a demonstrării unei vătămări concrete. În caz contrar, s-ar ajunge la admiterea unei *actio popularis*, incompatibilă cu natura contenciosului administrativ.

Prin urmare, în speță, recurenții nu au demonstrat că ordinul Serviciului de Informații și Securitate nr. 34 din 10 iunie 2025 le-a impus personal vreo obligație, le-a aplicat vreo restricție sau a dispus nemijlocit asupra acțiunilor aflate în proprietatea lor, de altfel, instanța de recurs constată că instanța de fond a apreciat corect că recurenții nu revendică un drept propriu vătămat prin ordinul Serviciului de Informații și Securitate nr. 34 din 10 iunie 2025.

Argumentele recurenților cu privire la afectarea dreptului de proprietate, precum și cele referitoare la consecințele produse prin decizia Serviciului Fiscal de Stat nr. 127 din 24 iunie 2025, nu sunt de natură să infirme această concluzie, întrucât acestea vizează efectele unui act administrativ ulterior și nu demonstrează existența unei vătămări directe a unui drept propriu prin actul contestat.

În aceste condiții, instanța de recurs concluzionează că prima instanță a aplicat corect normele de drept material și procedural și a examinat în mod suficient circumstanțele relevante pentru soluționarea chestiunii admisibilității. Astfel, în lipsa revendicării unui drept subiectiv propriu, vătămat prin activitatea administrativă contestată, acțiunea nu întrunește condițiile prevăzute de art. 17, art. 39 și art. 189 Cod administrativ, fiind incident temeiul de inadmisibilitate prevăzut de art. 207 alin. (2) lit. e) din același cod.

În completare, instanța de recurs conturează că Curtea Europeană a Drepturilor Omului a relevat în jurisprudența sa constantă, rezultând din prevederile art. 6§1 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, că nu se impune motivarea în detaliu a unei decizii prin care o instanță de recurs, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge recursul declarat împotriva sentinței pronunțate de o instanță inferioară, ca fiind lipsit de

șanse de succes (*Rebait și alții contra Franței din 25 februarie 1995, nr. 26561/1995*).

În esență, motivele de recurs reproduc, în mare parte, argumentele expuse în cererea de chemare în judecată și exprimă dezacordul recurentului față de concluzia primei instanțe, fără a demonstra însă o aplicare greșită a art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ și nu infirmă constatările esențiale ale instanței de fond, iar din considerentele supra-enunțate și având în vedere că recurentul nu a prezentat probe concludente care să contureze aspectul neîntemeiat și ilegal al actului judecătoresc contestat, Completul judiciar conchide netemeinicia cererii de recurs.

În altă ordine de idei, Completul accentuează că potrivit jurisprudenței CtEDO, recursul trebuie să fie efectiv, adică să fie capabil să ofere îndreptarea situației prezentate în cerere, la fel recursul trebuie să posede puterea de a îndrepta în mod direct starea de lucruri (*Purcell contra Irlandei, 16 aprilie 1991*).

Cu toate acestea, în argumentarea pretențiilor înaintate recurentul nu a invocat nici un temei de fapt sau de drept incident speței.

Din considerentele supra-enunțate și având în vedere că nu au fost prezentate probe concludente care să contureze aspectul neîntemeiat și ilegal al actului judecătoresc contestat, Completul judiciar conchide netemeinicia cererii de recurs.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

d e c i d e:

Se respinge recursul declarat de avocatul Organ Elena, în interesele lui Rotaru Mihail, Nițu Alexandr, Cuțulima Valentina, Begleț Zinovia, Cernei Natalia și Hîrcîială Mihail, împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 01 decembrie 2025, în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea formulată de Rotaru Mihail, Nițu Alexandr, Cuțulima Valentina, Begleț Zinovia, Cernei Natalia și Hîrcîiala Mihail împotriva Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova, terți Serviciul Fiscal de Stat al Republicii Moldova și Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la contestarea actului administrativ individual.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei