Prima instanţă: Judecătoria Chișinău (Judecător Mîțu Gheorghe)
Dosarul nr. 3r-488/25
2-24062005-02-3r-07082025

D E C I Z I E

09 octombrie 2025 municipiul Chişinău

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

În componența:
Preşedintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Ghedrovici Nicolae

soluționând, fără ședință de judecată, recursul declarat de Petrov Victor împotriva încheierilor Judecătoriei Chișinău din 8 aprilie 2025, prin care a fost declarată 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, privind impunerea la acțiune, în partea ce vizează pârâții Guvernul Republicii Moldova și Parlamentul Republicii Moldova,

C O N S T A T Ă :

Circumstanțele cauzei:

La 6 iunie 2024, reclamantul Petrov Victor a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Guvernului Republicii Moldova, Parlamentului Republicii Moldova și Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova, prin care a solicitat:

1) obligarea pârâților să prezinte reclamantului probe, fapte și argumente invocate în propunerea Guvernului/Statului Republicii Moldova adresată Consiliului European și Înaltului Reprezentant al Uniunii Europene;

2) obligarea pârâților să prezinte reclamantului copia propunerii sau cererii privind aplicarea sancțiunilor, cu anexele aferente, adresate de către Guvernul/Statul Republicii Moldova Consiliului European și Înaltului Reprezentant al Uniunii Europene.

Pe 9 august 2024, reprezentantul Guvernului Republicii Moldova a depus o cerere prin care a solicitat declararea inadmisibilității acțiunii în contencios administrativ, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

La 26 septembrie 2024, reprezentantul Parlamentului Republicii Moldova a depus o cerere prin care a solicitat declararea inadmisibilității acțiunii în contencios administrativ, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. d) și e) din Codul administrativ.

Soluția instanței de fond:

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău din 8 aprilie 2025, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Petrov Victor, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, în partea ce vizează pârâtul Guvernul Republicii Moldova.

Printr-o altă încheiere pronunțată în aceeași dată, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Petrov Victor, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, în partea ce vizează pârâtul Parlamentul Republicii Moldova.

Calea de atac exercitată:

Exprimându-și dezacordul față de soluția instanței de fond, la 9 aprilie 2025, Petrov Victor a declarat recurs, solicitând anularea încheierilor Judecătoriei Chișinău din 8 aprilie 2025.

În motivarea cererii de recurs, recurentul a indicat că nu contestă activitatea administrativă a pârâților desfășurată anterior emiterii Deciziei (PESC) 2023/891 a Consiliului din 28 aprilie 2023, Regulamentului (UE) 2023/888 din 22 februarie 2024 și Deciziei (PESC) 2024/740 a Consiliului din 22 februarie 2024, vizând, astfel, procesul primar de inițiere a procedurii de aplicare a sancțiunilor. La rândul său, Consiliul interinstituțional de supervizare, prin decizia din 1 august 2024, a dispus alinierea la sancțiunile internaționale stabilite prin Decizia (PESC) 2023/891 a Consiliului din 28 aprilie 2023, Regulamentul (UE) 2023/888 din 22 februarie 2024 și Decizia (PESC) 2024/740 a Consiliului din 22 februarie 2024.

Recurentul a menționat că este inexplicabilă concluzia instanței de fond, potrivit căreia Consiliul interinstituțional de supervizare ar fi organul care a desfășurat activitatea administrativă în perioada anterioară emiterii Deciziei (PESC) 2023/891 a Consiliului din 28 aprilie 2023, Regulamentului (UE) 2023/888 din 22 februarie 2024 și Deciziei (PESC) 2024/740 a Consiliului din 22 februarie 2024, și nu Guvernul Republicii Moldova. Or, potrivit prevederilor alin. (3) al art. 27 din Tratatul privind Uniunea Europeană, „În exercitarea mandatului său, Înaltul Reprezentant al Uniunii este susținut de un Serviciu European pentru Acțiune Externă”.

Recurentul, având în vedere prevederile alin. (1) al art. 27, alin. (1) și (5) ale art. 28, precum și alin. (1) al art. 30 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), și ținând cont de faptul că serviciile diplomatice ale Republicii Moldova sunt subordonate pârâților, a considerat că inițiatorii procesului de aplicare a măsurilor restrictive pot fi Guvernul Republicii Moldova, Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova și Parlamentul Republicii Moldova. Cu regret, niciunul dintre aceste organe nu a răspuns la cererea prealabilă, motivând că nu sunt organe care au desfășurat activitate administrativă față de reclamant, fapt ce a determinat includerea

Guvernului Republicii Moldova, Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova și Parlamentului Republicii Moldova în proces, în calitate de pârâți. Această concluzie rezultă din interpretarea coroborată a prevederilor alin. (1) al art. 27, alin. (1) și (5) ale art. 28, și alin. (1) al art. 30 din TUE.

Prin urmare, recurentul a susținut că Guvernul Republicii Moldova și Parlamentul Republicii Moldova urmează a avea calitatea de pârât în prezenta cauză, cel puțin pentru a stabili dacă aceste autorități au fost sau nu organe ori entități care au colaborat în procesul de aplicare a sancțiunilor.

Poziția intimaților pe marginea recursului:

La 21 august 2025, reprezentantul Guvernului Republicii Moldova a depus referință la cererea de recurs, prin care a solicitat respingerea recursului și menținerea, fără modificări, a încheierilor Judecătoriei Chișinău din 8 aprilie 2025.

Pe 16 septembrie 2025, reprezentantul Parlamentului Republicii Moldova a depus referință la cererea de recurs, prin care a solicitat respingerea recursului și menținerea, fără modificări, a încheierilor Judecătoriei Chișinău din 8 aprilie 2025.

Admisibilitatea recursului:

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 7 august 2025, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza de contencios administrativ a fost repartizată spre examinare în ordine de recurs, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Mîra Ghenadie.

În conformitate cu prevederile art. 241 din Codul administrativ, „*(1) Încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărîre, în cazurile prevăzute de prezentul cod şi de alte legi. (2) Încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătoreşti nicio cale de atac. (3) 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 art. 242 din Codul administrativ, „*recursul împotriva încheierii judecătoreşti se depune motivat la instanța 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. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătoreşti împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul*”.

Prevederile art. 236 din cap. III în cartea a treia din Codul administrativ reglementează temeiurile de inadmisibilitate a cererii de apel, corespunzător prin prisma prevederilor art. 241 alin. (3) din Codul administrativ și cererii de recurs.

Completul judiciar stabilește că Judecătoria Chișinău a emis încheierile recurate la 8 aprilie 2025, acestea fiind contestate cu recurs la 9 aprilie 2025. Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ

consideră că recursul declarat de Petrov Victor a fost depus în termenul prevăzut de lege.

La fel, se reține că, recursul depus conține motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care recurentul își întemeiază pretențiile.

Totodată, se constată că recurentul a prezentat dovada achitării taxei de stat în sumă de 200 lei, în conformitate cu prevederile art. 2 din Legea taxei de stat nr. 213 din 31 iulie 2023.

În condițiile descrise mai sus, în temeiul reglementărilor art. 233, 236, 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului declarat de Petrov Victor, motiv din care, recursul urmează a fi judecat în fond.

Conform art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, „*instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată. Dacă consideră necesar, instanţa competentă poate cita participanţii la proces*".

Completul judiciar nu a identificat necesitatea citării părților pentru audieri orale, constatând posibilă soluționarea recursului în baza opiniilor scrise ale participanților și lucrărilor dosarului.

Aprecierea instanței de recurs:

Subsumând normele procesuale și starea de fapt constatată, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru consideră recursul neîntemeiat şi care urmează a fi respins, cu menţinerea încheierilor instanţei de fond, din considerentele ce urmează.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, „*examinând recursul împotriva încheierii judecătoreşti, instanţa adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul*".

Alineatul (3) al aceluiași articol, prescrie că, „*decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris*".

Cercetând starea de fapt în baza materialelor și lucrărilor dosarului, Completul de judecată constată că, la 28 aprilie 2023, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Decizia (PESC) 2023/891 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile de destabilizare a Republicii Moldova. În aceeași dată, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Regulamentul (UE) 2023/888 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile de destabilizare a Republicii Moldova.

La 22 februarie 2024, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Decizia (PESC) 2024/740 de modificare a Deciziei (PESC) 2023/891 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile de destabilizare a Republicii Moldova, fiind inclus și recurentul în lista persoanelor fizice sau juridice, entităților sau organismelor responsabile de acțiuni ori politici care subminează sau amenință suveranitatea și independența Republicii Moldova, democrația, statul de drept, stabilitatea sau securitatea acesteia, ori care sprijină sau pun în aplicare astfel de acțiuni sau politici.

În aceeași dată, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2024/739 privind punerea în aplicare a Regulamentului (UE) 2023/888 referitor la măsuri restrictive având în vedere acțiunile de destabilizare a Republicii Moldova.

La 24 aprilie 2024, recurentul s-a adresat Prim-ministrului Republicii Moldova cu o interpelare/cerere prin care a solicitat:

1) prezentarea probelor, faptelor și argumentelor invocate în propunerea Guvernului/Statului Republicii Moldova adresată Înaltului Reprezentant al Uniunii Europene;

2) eliberarea copiei propunerii privind aplicarea sancțiunilor, cu anexele aferente, referitoare la cetățeanul Petrov Victor, adresată de către Guvernul/Statul Republicii Moldova Înaltului Reprezentant al Uniunii Europene.

Totodată, la 25 aprilie 2024, printr-o interpelare identică celei înaintate Prim-ministrului, recurentul s-a adresat Parlamentului Republicii Moldova. Parlamentul a remis spre examinare petiția respectivă Guvernului Republicii Moldova.

La 26 aprilie 2024, în conformitate cu prevederile art. 74 din Codul administrativ, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, prin indicația nr. 08-76-4714, a transmis Serviciului de Informații și Securitate interpelarea formulată de Petrov Victor, fapt despre care recurentul a fost informat.

Ulterior, la 7 mai 2024, prin răspunsul nr. 20-p-508/24, Serviciul de Informații și Securitate a comunicat recurentului rezultatele examinării interpelării adresate Prim-ministrului și Parlamentului Republicii Moldova.

Prin înaintarea prezentei acțiuni în contencios administrativ împotriva Guvernului și Parlamentului Republicii Moldova, reclamantul Petrov Victor a solicitat obligarea pârâților să prezinte reclamantului probele, faptele și argumentele invocate în propunerea Guvernului/Statului Republicii Moldova adresată Consiliului European și Înaltului Reprezentant al Uniunii Europene, precum și obligarea acestora să prezinte copia propunerii sau cererii privind aplicarea sancțiunilor, cu anexele aferente, adresate de către Guvernul/Statul Republicii Moldova Consiliului European și Înaltului Reprezentant al Uniunii Europene.

Reclamantul și-a întemeiat acțiunea în temeiul prevederilor art. 1, 11, 14, 15, 206 lit. b) și c), 224 din Codul administrativ, precum și art. 2 din Protocolul nr. 4, art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, art. 12 din Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice și art. 45 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

Prin încheierile Judecătoriei Chișinău din 8 aprilie 2025, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Petrov Victor împotriva Guvernului și Parlamentului Republicii Moldova.

Astfel, instanţa de recurs, stabilind starea de fapt și de drept, verificând în raport cu prevederile cadrului legal pertinent legalitatea şi temeinicia încheierii primei instanţe, constată că aceasta este întemeiată, din următoarele considerente.

Potrivit art. 2 alin. (2) din Codul administrativ, „*(2) Anumite aspecte ce ţin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară şi nu contravine principiilor prezentului cod*".

Articolul 3 din Codul administrativ, prevede că, „*legislaţia administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinându-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept*".

Conform art. 5 din Codul administrativ, „*activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operaţiunilor administrative realizate de autorităţile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea*".

În acord cu prevederile art. 6 din Codul administrativ, „*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. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sînt părți ale procedurii administrative*".

Potrivit art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, „*(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 naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public*".

Conform art. 11 alin. (1) din Codul administrativ, „*(1) Actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, 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*".

Potrivit art. 14 din Codul administrativ, „*(1) Actul real este activitatea administrativă de drept public care nu are drept scop o reglementare concretă sau abstractă, ci un rezultat real. (2) Sunt acte reale, în special, informaţiile, avertizările sau recomandările autorităţilor publice şi acţiunile întreprinse de acestea. (3) În*

măsura în care prevederile prezentului cod nu conţin reglementări imperative, în privinţa actelor reale se aplică corespunzător dispoziţiile referitoare la actele administrative individuale, dacă acest lucru nu este exclus în baza diferenţelor dintre actul administrativ individual şi actul real".

În acord cu prevederile 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 acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod*".

Potrivit art. 39 din Codul administrativ, „*(1) Controlul judecătoresc al activităţii 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 nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente*".

Conform art. 189 alin. (1) din Codul administrativ, „*orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ*".

În conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, „*(1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: c) impunerea la acţiune, la tolerare a acţiunii sau la inacţiune (acţiune în realizare)*".

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*".

Conform art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, „*acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: e) reclamantul nu poate revendica încălcarea,* ***prin activitatea administrativă****, a unui drept în sensul art.17*".

Sub acest aspect, Completul judiciar relevă că prevederile articolului 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ urmează a fi aplicate în corespundere cu dispozițiile articolelor 17, 20 și 39 din Codul administrativ.

Completul de judecată notează că, unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, reclamantul care înaintează acțiune în contencios administrativ trebuie să urmărească și să justifice procesual pentru testul de admisibilitate revendicarea unui drept subiectiv propriu căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă contestată sau prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal o cerere. În lipsa revendicării unui drept propriu, în

sensul art. 17 din Codul administrativ, acțiunea eșuează testul de admisibilitate conform art. 207 din Codul administrativ.

Astfel, prevederile art. 17 din Codul administrativ, se referă la orice drept subiectiv reglementat de normele dreptului material, deci anume dreptul substanțial reglementează situațiile juridice subiective ce caracterizează statutul juridic al persoanelor care participă la viața juridică. Acest argument impune și raționamentul că, dreptul procedural reglementează doar formele ce necesită a fi respectate pentru a obține pe cale judiciară o protecție a unui drept subiectiv în sensul art. 17 din Codul administrativ.

În contextul celor menționate, instanța de recurs reține că, prevederile legale precitate interzic *apriori* și *inter alia* înaintarea acțiunilor în contencios administrativ populare, adică *actio popularis*, indiferent de felul acțiunii în contencios administrativ.

Această concluzie este fortificată şi prin jurisprudența Curţii Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că pentru ca un reclamant să se poată declara victimă, acesta trebuie să prezinte dovezi plauzibile şi convingătoare ale probabilității survenirii unei încălcări, la care ar fi supus personal, fiind insuficiente niște simple bănuieli sau conjuncturi (*cauza Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene (cererea nr. 45572/00*). Curtea a subliniat că în Convenție nu este prevăzută posibilitatea de a angaja o *actio popularis* în scopul interpretării drepturilor recunoscute în Convenție; aceasta nu autorizează nici persoanele particulare să se plângă în legătură cu o dispoziție de drept intern doar pentru că aceștia consideră, fără să fi suportat în mod direct efectele, că dispoziția respectivă încalcă Convenția (*Aksu împotriva Turciei, Burden împotriva Regatului Unit*).

Implicit speței, instanța de recurs atestă că, atât din conținutul acțiunii în contencios administrativ, cât și din motivele expuse în cererea de recurs, nu rezultă niciun argument concret, în plan material sau procesual, privind existența unei vătămări efective a unui drept subiectiv ori interes legitim al recurentului, ca urmare a unei activități administrative desfășurate de Guvernul sau Parlamentul Republicii Moldova. Recurentul s-a limitat la afirmații generale privind o posibilă implicare a lor în procesul de aplicare a măsurilor restrictive internaţionale.

După cum s-a stabilit anterior, pentru a pune în mișcare o acțiune, la caz în procedura contenciosului administrativ - legiuitorul a instituit obligativitatea întrunirii cumulative a unor condiţii de formă și conținut, precum ar fi: prezența activității administrative a unei autorităţi publice supuse controlului în procedura contenciosului administrativ.

În aceste condiții, se constată că Petrov Victor, în cuprinsul acțiunii, a desemnat în mod expres, printre altele, Guvernul Republicii Moldova și Parlamentul Republicii Moldova drept pârâți, considerând că aceste autorități publice ar fi responsabile de

activitatea administrativă pretins vătămătoare și împotriva cărora își îndreaptă prezenta acțiune în contencios administrativ.

În continuare, ținând cont de faptul că, în prezenta cauză, reclamantul a indicat drept autorități publice pârâte Guvernul și Parlamentul Republicii Moldova, urmează a fi verificat dacă, prin activitatea administrativă desfășurată de aceste autorități, a fost adusă atingere unui drept subiectiv sau interes legitim al reclamantului. Or, reclamantul care înaintează acţiunea în contencios administrativ trebuie să urmărească şi să justifice procesual pentru testul de admisibilitate revendicarea unui drept subiectiv propriu, căruia i se aduce atingere ***prin activitatea administrativă*** desfășurată de pârâtul indentificat în acțiune.

Analizând în mod coroborat materialele cauzei, probele administrate și argumentele părților, Completul de judecată constată că instanța de fond a apreciat corect situația de fapt și de drept, statuând întemeiat că reclamantul nu a făcut dovada, prin mijloace de probă, a existenței unui drept subiectiv propriu ori a unui interes legitim vătămat prin activitatea administrativă a intimaților. Prin urmare, condiția prevăzută de art. 17 din Codul administrativ, nu este întrunită în cauză.

Pentru a fundamenta această concluzie, Completul judiciar notează că, Legea nr. 25 din 4 martie 2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaţionale este o lege specială, cu caracter organic, care, potrivit art. 1, „*reglementează modul de introducere, aplicare şi ridicare de către Republica Moldova a măsurilor restrictive internaţionale care sunt stabilite: a) prin rezoluţiile Consiliului de Securitate al Organizaţiei Naţiunilor Unite, adoptate în baza prevederilor art. 41 al Cartei Naţiunilor Unite; b) prin actele Uniunii Europene la care Republica Moldova s-a aliniat; c) prin actele şi deciziile adoptate de organizaţiile internaţionale sau de alte state, la care Republica Moldova s-a aliniat; d) de Republica Moldova din proprie iniţiativă*”.

În conformitate cu prevederile art. 6 alin. (1) și (2) din Legea nr. 25 din 4 martie 2016, „*(1) Prin derogare de la prevederile art. 5, în vederea asigurării implementării eficiente a măsurilor restrictive internaționale pe teritoriul Republicii Moldova, cu referire la fiecare subiect al restricțiilor se întocmește o listă a persoanelor în privința cărora există probe, informații documentate că sunt asociate cu subiectul restricțiilor [...]. (2) Lista persoanelor în privința cărora există probe, informații documentate că sunt asociate subiectului restricțiilor se elaborează și se actualizează de către Serviciul de Informații și Securitate, care colaborează în acest sens cu Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, Banca Națională a Moldovei și cu alte autorități publice cu competențe incidente în domeniul dat. Orice propunere de includere/excludere a unei persoane pe/de pe listă, înaintată de către autoritățile respective în adresa Serviciului de Informații și Securitate, este însoțită de o bază justificativă ce include, cel puțin, indicarea categoriei concrete de subiecți din lista prevăzută la alin. (1), precum și probele, informațiile documentate ce atestă argumentarea atribuirii persoanei în categoria respectivă. Serviciul de Informații și*

Securitate exclude o persoană inclusă anterior în listă dacă au încetat cauzele și condițiile care au justificat includerea acestei persoane în listă sau dacă au survenit alte circumstanțe obiective legate de interesele superioare ale statului".

Potrivit art. 10 din Legea nr. 25 din 4 martie 2016, „*(1) Alinierea la măsurile restrictive internaţionale instituite prin acte ale Uniunii Europene, acte ale altor organizaţii internaţionale sau prin deciziile unilaterale ale altor state se efectuează prin adoptarea unei decizii de aliniere. (2) Decizia privind alinierea Republicii Moldova la măsurile restrictive internaționale din categoria celor prevăzute la art. 4 lit. c), e), g), h), i), j) și k), instituite prin acte ale Uniunii Europene sau ale altor organizații internaționale, se adoptă de către Ministerul Afacerilor Externe după consultarea Prim-ministrului și a autorităților și instituțiilor publice competente sau, în caz de necesitate, după examinarea subiectului în cadrul ședinței Consiliului interinstituțional de supervizare. (3) Adoptarea deciziei privind alinierea Republicii Moldova la măsurile restrictive prevăzute la art. 4 lit. e) va fi precedată, de asemenea, de consultarea obligatorie a Ministerului Finanţelor, Ministerului Economiei, Băncii Naţionale a Moldovei şi, în caz de necesitate, a altor autorităţi şi instituţii publice competente. (4) Decizia privind alinierea Republicii Moldova la măsurile restrictive din categoria celor prevăzute la art. 4 lit. a), b), d), f), instituite prin acte ale Uniunii Europene sau ale altor organizaţii internaţionale, se adoptă de către Preşedintele Republicii Moldova, Parlament sau Guvern în baza competenţelor legale pe care le deţine fiecare şi în modul stabilit la art. 12–15. (5) Prin derogare de la prevederile alin. (4) din prezentul articol, Ministerul Afacerilor Externe, după consultarea autorităţilor şi instituţiilor publice competente, poate adopta decizia privind alinierea la orice tip de măsuri restrictive ale Uniunii Europene sau ale altor organizaţii internaţionale prevăzute la art. 4 din prezenta lege dacă aceste măsuri au fost instituite în vederea realizării sancţiunilor în vigoare, adoptate prin rezoluţiile Consiliului de Securitate al Organizaţiei Naţiunilor Unite în conformitate cu art. 41 al Cartei Naţiunilor Unite. (6) Decizia privind alinierea Republicii Moldova la măsurile restrictive instituite prin deciziile unilaterale ale altor state se adoptă de către autorităţile publice competente în conformitate cu art. 11–15. (7) În caz de necesitate, la propunerea Ministerului Afacerilor Externe, a autorității sau instituției publice responsabile, pot fi convocate ședințe consultative ad-hoc ale Consiliului interinstituțional de supervizare anterior adoptării deciziei privind alinierea la măsurile restrictive internaționale ale Uniunii Europene sau ale altor organizații internaționale ori state prevăzute la alin. (4) și (5). (8) Ministerul Afacerilor Externe va informa Uniunea Europeană sau alte organizaţii internaţionale ori state despre decizia Republicii Moldova de a se alinia la măsurile restrictive instituite de către acestea.*

În prezenta cauză, Completul judiciar reține că măsurile la care face referire recurentul nu se circumscriu categoriilor prevăzute la art. 4 lit. a), b), d) și f) din Legea nr. 25 din 4 martie 2016. Acestea reprezintă domenii în care competența

Parlamentului Republicii Moldova ar putea fi incidentă. În consecință, Parlamentul Republicii Moldova nu a avut și nu putea avea un rol decizional în procesul de aplicare a sancțiunilor internaționale, competența exclusivă revenind autorităților abilitate prin Legea nr. 25/2016.

Înaintând prezenta acțiune, reclamantul Petrov Victor solicită obligarea Parlamentului Republicii Moldova să-i prezinte pretinse probe, fapte și argumente care ar fi fost invocate într-o presupusă propunere a Guvernului sau a Statului Republicii Moldova adresată Consiliului European și Înaltului Reprezentant al Uniunii Europene, precum și obligarea aceleiași autorități să-i comunice copia integrală a respectivei propuneri ori cereri privind aplicarea sancțiunilor, împreună cu anexele aferente.

Cu toate acestea, din analiza materialelor cauzei și a cadrului normativ aplicabil, Completul de judecată constată că Parlamentul Republicii Moldova nu a avut nicio atribuție în procesul de inițiere, formulare sau transmitere a vreunei propuneri privind aplicarea sancțiunilor internaționale față de Petrov Victor. Parlamentul nu a emis și nici nu putea emite un asemenea act, întrucât Legea nr. 25 din 4 martie 2016 nu conferă acestei autorități competența de a dispune sau de a participa la procesul de aliniere la măsurile restrictive prevăzute la art. 4 lit. a), b), d) și f) din aceeași lege.

Prin urmare, Completul de judecată constată că nu poate fi reținut faptul că, prin activitatea administrativă a Parlamentului Republicii Moldova, ar fi fost adusă atingere vreunui drept al recurentului Petrov Victor, în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Conform art. 11 alin. (1) din Legea nr. 25 din 4 martie 2016, „*(1) Pentru asigurarea cadrului general de cooperare în domeniul introducerii din proprie inițiativă și a punerii în aplicare în Republica Moldova a măsurilor restrictive internaționale se înființează Consiliul interinstituțional de supervizare (în continuare –Consiliu), care este condus de Prim-ministrul Republicii Moldova și în componența căruia intră, de asemenea, ministrul justiției, ministrul afacerilor externe, ministrul afacerilor interne, ministrul finanțelor, ministrul dezvoltării economice și digitalizării, ministrul infrastructurii și dezvoltării regionale, guvernatorul Băncii Naționale a Moldovei, directorul Serviciului de Informații și Securitate, directorul Serviciului Fiscal de Stat, directorul Serviciului Vamal, directorul Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, șeful Inspectoratului General pentru Migrație, șeful Inspectoratului General al Poliției de Frontieră și directorul Centrului Național Anticorupție*”.

Completul de judecată subliniază că, deși este condus de Prim-ministru și format din reprezentanți ai mai multor autorități publice, Consiliul interinstituțional de supervizare își exercită atribuțiile în limitele competențelor proprii, distinct de activitatea administrativă a Guvernului Republicii Moldova. Prin urmare, Consiliul interinstituțional de supervizare funcționează ca organ de cooperare interinstituțională cu competențe materiale proprii, iar activitatea sa administrativă nu se confundă cu

cea a Guvernului, ci se circumscrie unui cadru legal special determinat de Legea nr. 25/2016. Respectiv, Guvernul Republicii Moldova nu poate fi autoritatea publică ce a desfășurat efectiv activitatea administrativă relevantă în cauză.

Înaintând prezenta acțiune, reclamantul Petrov Victor solicită obligarea Guvernului Republicii Moldova să-i prezinte pretinse probe, fapte și argumente care ar fi fost invocate într-o presupusă propunere a Guvernului sau a Statului Republicii Moldova adresată Consiliului European și Înaltului Reprezentant al Uniunii Europene, precum și obligarea aceleiași autorități să-i comunice copia integrală a respectivei propuneri ori cereri privind aplicarea sancțiunilor, împreună cu anexele aferente.

Cu toate acestea, din analiza materialelor cauzei și a cadrului normativ aplicabil, Completul de judecată constată că Guvernul Republicii Moldova nu a avut nicio atribuție în procesul de inițiere, formulare sau transmitere a vreunei propuneri privind aplicarea sancțiunilor internaționale față de Petrov Victor. Guvernul nu a emis și nici nu putea emite un asemenea act, întrucât Legea nr. 25 din 4 martie 2016 nu conferă acestei autorități competența de a dispune sau de a participa la procesul de aliniere la măsurile restrictive prevăzute la art. 4 lit. a), b), d) și f) din aceeași lege.

Prin urmare, Completul de judecată constată că nu poate fi reținut faptul că, prin activitatea administrativă a Guvernului Republicii Moldova, ar fi fost adusă atingere vreunui drept al recurentului Petrov Victor, în sensul art. 17 din Codul administrativ.

În continuarea raționamentului expus, Completul de judecată reiterează că, la 24 aprilie 2024, recurentul s-a adresat Prim-ministrului Republicii Moldova cu o interpelare/cerere prin care a solicitat: 1) prezentarea probelor, faptelor și argumentelor invocate în propunerea Guvernului/Statului Republicii Moldova adresată Înaltului Reprezentant al Uniunii Europene; 2) eliberarea copiei propunerii privind aplicarea sancțiunilor, cu anexele aferente, referitoare la cetățeanul Petrov Victor, adresată de către Guvernul/Statul Republicii Moldova Înaltului Reprezentant al Uniunii Europene.

Pe 25 aprilie 2024, printr-o interpelare identică celei înaintate Prim-ministrului, recurentul s-a adresat Parlamentului Republicii Moldova. Parlamentul a remis spre examinare petiția respectivă Guvernului Republicii Moldova.

La 26 aprilie 2024, în conformitate cu prevederile art. 74 din Codul administrativ, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, prin indicația nr. 08-76-4714, a transmis Serviciului de Informații și Securitate interpelarea formulată de Petrov Victor, fapt despre care recurentul a fost informat.

Prin răspunsul nr. 20-P-508/24 din 7 mai 2024, Serviciul de Informaţii și Securitate, examinând cererea recurentului adresată și Prim-ministrului, precum și Parlamentului (readresată în temeiul art. 74 din Codul administrativ), a constatat depășirea sferei de competență și, prin urmare, imposibilitatea oferirii informației solicitate, întrucât măsurile restrictive au fost aplicate la inițiativa Înaltului Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate.

Prin urmare, Completul judiciar constată ca fiind corectă poziția intimaților, potrivit căreia simplul fapt al readresării petițiilor formulate de Petrov Victor către autoritățile competente nu poate fi calificat drept o activitate administrativă în sensul art. 5 din Codul administrativ. În speță, Guvernul Republicii Moldova și Parlamentul Republicii Moldova s-au limitat la o operațiune procedurală de redirecționare a petițiilor către instituțiile legal competente, conform art. 74 din Codul administrativ, fără a adopta o decizie de fond, fără a aprecia asupra drepturilor ori obligațiilor reclamantului și fără a emite vreun act susceptibil de control judecătoresc.

În aceste condiții, Completul judiciar conchide că, Guvernul și Parlamentul Republicii Moldova nu au desfășurat nicio activitate administrativă proprie în raport cu recurentul Petrov Victor. Prin urmare, acțiunea urmează a fi declarată inadmisibilă, întrucât nu se raportează la o activitate administrativă și nu vizează protejarea unui drept sau interes legitim în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Contrar susținerilor recurentului cu privire la competența Consiliului interinstituțional de supervizare, Completul de judecată reține că, Consiliul interinstituțional de supervizare este organul național competent să coordoneze și să supravegheze aplicarea măsurilor restrictive internaționale pe teritoriul Republicii Moldova, în temeiul art. 11 din Legea nr. 25 din 4 martie 2016. Acest Consiliu este instituit prin lege specială și are rolul de a asigura punerea în aplicare a deciziilor internaționale la care Republica Moldova se aliniază, inclusiv a celor adoptate de Uniunea Europeană în cadrul Politicii Externe și de Securitate Comune (PESC). Prin urmare, activitatea administrativă de executare a regimului sancțiunilor aparține acestui Consiliu, nu Guvernului Republicii Moldova.

De altfel, decizia din 1 august 2024 a Consiliului interinstituțional de supervizare a fost emisă în temeiul Ordinului ministrului afacerilor externe nr. 118-b-114 din 5 iulie 2024, care a avut ca obiect alinierea Republicii Moldova la măsurile restrictive instituite. Aceasta confirmă că activitatea administrativă contestată emană de la autoritățile administrative competente, dar nu de la Parlament sau Guvern.

În contextul celor relatate, Completul judiciar conchide că acțiunea înaintată de Petrov Victor împotriva Guvernului Republicii Moldova, Parlamentului Republicii Moldova și Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova, privind impunerea la acțiune, în partea ce vizează pârâții Guvernul Republicii Moldova și Parlamentul Republicii Moldova, nu răspunde exigenților de admisibilitate, motiv din care corect a fost declarată inadmisibilă în temeiul art.207 alin.(2) lit. e) din Codul administrativ.

În concluzie, Completul judiciar menționează că abordarea recurentului, în prezenta cauză, reflectă exclusiv dezacordul acestuia față de soluția pronunțată de prima instanță, fără a aduce însă critici apte să evidențieze erori de drept sau omisiuni esențiale. Argumentele invocate în recurs nu justifică concluzia că încheierile contestate ar fi ilegale ori netemeinice și, prin urmare, nu pot constitui motive valabile pentru anularea acestora.

Completul de judecată subliniază că, potrivit jurisprudenței CtEDO, o cale de atac trebuie să fie efectivă, în sensul de a fi aptă să ofere corectarea situației prezentate în cerere și să aibă puterea de a remedia în mod real încălcările invocate. Or, în recursul declarat de recurent, asemenea elemente nu se regăsesc, nefiind demonstrată netemeinicia încheierii recurată.

Completul judiciar notează că prin prisma art. 6 § 1 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului, precum şi prin prisma jurisprudenței Curții Europene, dreptul de acces la justiţie nu poate fi absolut, el poate implica limitări, inclusiv de ordin procedural, cât timp acestea sunt rezonabile şi proporționale cu scopul urmărit.

În acelaşi context, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menţionat că accesul la justiţie poate fi limitat, în special prin instituirea condiţiilor de admisibilitate, domeniu în care statul se bucură de o anumită marjă de apreciere. Aceste limitări trebuie să urmărească un scop legitim, asigurându-se o proporţionalitate între interesul persoanei şi scopul legitim urmărit (*Guérin v. Franţei*, 29 iulie 1998, § 37). Prin instituirea admisibilității acțiunilor în contencios administrativ nu s-a urmărit restrângerea accesului liber la justiţie, de care, în mod evident, cel interesat beneficiază în condițiile legii, ci exclusiv instaurarea unui climat de ordine juridică, indispensabil, în vederea exercitării dreptului constituțional statuat de art. 20 din Constituția Republicii Moldova, prevenindu-se, astfel, abuzurile şi asigurându-se protecția drepturilor şi intereselor legitime ale celorlalte părți.

În consecință, raportând circumstanţele de fapt ale cauzei la prevederile legale enunţate mai sus şi ţinând cont de faptul că concluziile expuse în încheierile instanţei de fond sunt legale și întemeiate, actele procesuale ale instanței de fond răspund pe deplin exigențelor de motivare și legalitate, iar argumentele invocate de către recurent, urmare a analizei detaliate au fost apreciate ca fiind lipsite de substanță juridică obiectivă, Completul judiciar concluzionează despre faptul că recursul declarat de Petrov Victor este neîntemeiat, motiv din care acesta urmează a fi respins, menţinând integral încheierile Judecătoriei Chișinău din 8 aprilie 2025.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b), alin. (3) din Codul administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Se respinge recursul declarat de Petrov Victor.

Se menține încheierile Judecătoriei Chișinău din 8 aprilie 2025, prin care a fost declarată 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, privind impunerea la

acțiune, în partea ce vizează pârâții Guvernul Republicii Moldova și Parlamentul Republicii Moldova.

Decizia este irevocabilă.

Preşedintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Ghedrovici Nicolae