Instanța de fond: Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) (jud. Violeta Chisilița)
Dosarul nr. 3r-576/25 (2-24047289-02-3r-26092025)

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

22 ianuarie 2026 mun. Chișinău

Colegiul 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 Andriy Minayev împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 8 septembrie 2025, prin care s-a respins cererea de atragere în proces a terțului și cererea de suspendare parțială a actului administrativ contestat – ordinul Serviciului de Informații și Securitate nr. 2 din 25 ianuarie 2024, înaintată în cadrul acțiunii în contencios administrativ formulată de Andriy Minayev împotriva Serviciului de Informații și Securitate, privind anularea actului administrativ individual defavorabil,

C O N S T A T Ă :

Obiectul acțiunii, circumstanțele cauzei.

La data de 29 aprilie 2024, Andriy Minayev s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Serviciului de Informații și Securitate privind anularea deciziei nr. 20-M-286/24 din 12 martie 2024 și anularea ordinului directorului Serviciului de Informații și Securitate nr. 2 din 25 ianuarie 2024, cu privire la aprobarea Listei persoanelor în privința cărora există probe, informații documentate că sunt asociate subiecților restricțiilor (anexa 6), în partea includerii lui Andriy Minayev în lista persoanelor fizice în privința cărora există probe, informații documentate că sunt asociate subiectului restricțiilor – Ilan Șor.

La 3 septembrie 2025, reclamantul a depus cerere de atragere în proces în calitate de terț a Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor și a Băncii Naționale.

În motivarea acestei cereri, reclamantul a indicat că potrivit materialelor dosarului este cert că aceste autorități au colaborat cu Serviciul de Informații și Securitate în vederea identificării persoanelor fizice și juridice asociate subiecților restricțiilor.

A invocat că Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor și Banca Națională a Moldovei au participat la fundamentarea și emiterea actului administrativ contestat, ceea ce implică un raport juridic administrativ indirect, dar esențial pentru legalitatea actului.

La 3 septembrie 2025, reclamantul a formulat și cerere privind suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil contestat.

În susținerea acestei cereri, reclamantul a indicat că a fost supus unei măsuri cu caracter automat, fără respectarea legislației în vigoare și în absența unui control eficient. Aceste elemente sunt suficiente pentru a concluziona că acțiunile autorităților administrative naționale, în modul în care au fost realizate, au lipsit reclamantul de posibilitatea de a beneficia de garanții procedurale suficiente pentru a preveni riscul abuzului de putere din partea acestor autorități, iar reclamantul nu a avut parte de protecție necesară împotriva arbitrariului, care i-a fost conferită de principiul preeminenței dreptului într-o societate democratică.

A considerat că nici un motiv legal nu justifică aplicarea asupra acestuia unor măsuri restrictive cu caracter automat, în timp ce omisiunea de a suspenda executarea actului administrativ individual contestat, în partea ce ține de reclamant, este de natură să aibă un impact imediat și ireparabil asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale acestuia.

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

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 8 septembrie 2025, s-a respins cererea de atragere în proces în calitate de terți a Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor și Băncii Naționale a Moldovei. S-a respins cererea lui Minayev Andriy cu privire la suspendarea ordinului Serviciului de Informații și Securitate nr. 2 din 25 ianuarie 2024, Anexa 6, în partea ce îl vizează.

Argumentele recurentului vis-a-vis de pretinsele încălcări.

Invocând ilegalitatea încheierii instanței de fond, la 16 septembrie 2025, Andriy Minayev prin intermediul avocatului Tatiana Corceaghin a declarat recurs asupra încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 8 septembrie 2025, susținând că actul judecătoresc contestat este neîntemeiat.

În susținerea recursului declarat, recurentul indică că instanța de fond a reținut în mod eronat că conform art. 6 alin. (4) din legea nr. 25/2016, considerând că

persoanele incluse în liste nu ar fi supuse unor măsuri restrictive propriu-zise, ci doar unor măsuri de precauție sporită, or, efectele ordinului contestat se traduc în imposibilitatea efectuării tranzacțiilor bancare, refuzul potențial al entităților raportoare de a presta servicii, afectarea libertății de circulație și a altor drepturi fundamentale.

Susține că măsura contestată are un caracter restrictiv și produce efecte juridice directe, fiind un act administrativ individual.

Precizează că pentru un om de afaceri și investitor străin, semnalul administrativ transmis entităților financiare și comerciale determină în practică excluderea din circuitele economice – refuzuri de deschidere a conturilor, blocări de plăți, rezilieri contractuale – consecințe care echivalează cu o măsură restrictivă.

Consideră că instanța de fond nu a analizat dacă în speță sunt întrunite condițiile legale pentru suspendare, prevăzute la art. 172 din Codul administrativ.

Recurentul arată că potrivit pct. 2 al ordinului contestat, ordinul urmează a fi transmis, în termen de 3 zile lucrătoare de la adoptare, organelor cu funcții de supraveghere a entităților raportoare, conform art. 15 din Legea nr. 308/2017, în vederea comunicării ulterioare către toate entitățile raportoare. Această procedură are ca efect nu doar informarea tehnică a instituțiilor, ci și eticheta oficială aplicată persoanei vizate, în sensul că aceasta este asociată, printr-un act formal al autorității publice, cu subiecți ai restricțiilor internaționale.

Prin urmare, susține că simpla aflare a numelui pe o asemenea listă produce consecințe juridice și sociale directe, echivalând cu o calificare a persoanei drept participantă sau asociată unor activități ce atentează la securitatea națională/internațională și la principiile statului de drept. Această etichetare administrativă are o valoare stigmatizantă, amplificată prin obligativitatea difuzării ordinului către toate instituțiilor raportoare, transformând-o într-o formă de sancțiune publică, aplicată fără o analiză individuală, fără probe transparente și fără garanții procesuale.

Apreciază că includerea automată în listă și menținerea pe un termen nedeterminat a efectelor ordinului contestat, nu respectă testul proporționalității, întrucât nu există o analiză individuală, iar prejudiciile aduse drepturilor fundamentale sunt grave și ireparabile.

La 24 septembrie 2025, Andriy Minayev prin intermediul avocatului Tatiana Corceaghin a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 8 septembrie 2025, solicitând casarea acesteia în partea respingerii cererii de atragere în proces a terților, cu adoptarea unei noi decizii prin care să fie atrași în calitate de terți Banca Națională a Moldovei și Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor.

În dezvoltarea motivelor de recurs, pe lângă argumentele expuse în cererea soluționată de prima instanță, recurentul indică că atragerea terților în proces este

justificată nu pentru a apăra drepturile proprii ale acesteia, ci pentru a clarifica în fața instanței rolul și implicarea acestei autorități în întocmirea listei contestate, în baza colaborării prevăzute expres de art. 6 alin. (2) din Legea nr. 25/2016, iar instanța de fond nu a motivat în ce mod ar putea fi stabilită legalitatea includerii reclamantei în listă fără audierea tuturor autorităților care au participat efectiv la elaborarea actului administrativ contestat.

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

Partea intimată Serviciul de Informații și Securitate a depus referință pe marginea recursului declarat de Andriy Minayev, prin care a solicitat respingerea recursurilor.

Verificarea întrunirii condițiilor 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.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 neîntîrziat 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, emisă de Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a fost emisă la data de 8 septembrie 2025, iar cererile de recurs au fost depuse la 16 septembrie 2025 și, respectiv, la 24 septembrie 2025.

Pornind de la termenii detaliați *supra*, Completul judiciar concluzionează despre faptul că, cererea de recurs, declarată de Andriy Minayev a fost depusă în interiorul termenului legal, cererea de recurs conținând motivarea temeiurilor de fapt și de drept, pe care recurentul își întemeiază pretențiile.

În condițiile descrise mai sus, în temeiul reglementărilor art. 233; 236; 241 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 instanţei de recurs a argumentelor părţilor şi cadrului legal aplicabil situaţiei litigioase:

Verificând legalitatea încheierii contestate prin prisma argumentelor invocate în cererile de recurs, în coraport cu materialele cauzei și normele de drept incidente raportului juridic litigios, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide că recursurile declarate de Andriy Minayev sunt admisibile, însă neîntemeiate, motiv din care urmează a fi respinse, cu menținerea încheierii primei instanțe, din considerentele ce succed.

Conform art. 192 alin. (1) din Codul administrativ, *pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ la curțile de apel și la Curtea Supremă de Justiție se instituie complete și/sau colegii specializate de judecători*.

Potrivit art. 194 alin. (1) din Codul administrativ, *în procedura în prima instanţă, în procedura de apel şi în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătoreşti se soluţionează din oficiu problemele de fapt şi de drept*.

În acord cu art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, *examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța de recurs este în drept să respingă recursul*.

Conform art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, *instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată, iar dacă apreciază necesar, 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 depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, completarea datelor incomplete și prezentarea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța nu este în drept să depășească limitele pretențiilor deduse judecății, însă, concomitent, nu este legată de formularea juridică atribuită acestora de către participanți.

Cu referire la circumstanțele cauzei, Completul judiciar reține că, la 29 aprilie 2024, Andriy Minayev a formulat acțiune în contencios administrativ împotriva Serviciului de Informații și Securitate, solicitând anularea deciziei nr. 20-M-286/24 din 12 martie 2024 și anularea parțială a Ordinului directorului Serviciului de Informații și Securitate nr. 2 din 25 ianuarie 2024, în partea includerii sale în anexa nr. 6 – Lista persoanelor în privința cărora există probe și informații documentate că sunt asociate subiectului restricțiilor Ilan Șor.

La 3 septembrie 2025, reclamantul a solicitat atragerea în proces, în calitate de terți, a Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor și a Băncii Naționale a Moldovei, susținând că aceste autorități ar fi colaborat cu Serviciul de Informații și Securitate în procesul identificării persoanelor asociate subiecților restricțiilor și, prin urmare, ar fi participat la fundamentarea actului administrativ contestat.

În aceeași zi, reclamantul a solicitat suspendarea executării Ordinului Serviciului de Informații și Securitate nr. 2 din 25 ianuarie 2024, anexa nr. 6, în partea care îl vizează, invocând caracterul automat al măsurilor pretins aplicate, insuficiența garanțiilor procedurale și riscul afectării imediate și ireparabile a drepturilor și libertăților sale fundamentale.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 8 septembrie 2025, ambele cereri au fost respinse.

Completul judiciar apreciază ca fiind legală și întemeiată soluția instanței de fond, urmând a examina distinct criticile recurentului formulate în privința fiecăruia dintre cele două capete ale încheierii contestate.

Completul judiciar enunță că în materia contenciosului administrativ, participarea unui terț la proces este justificată atunci când hotărârea ce urmează a fi pronunțată este susceptibilă să afecteze, în mod direct, o poziție juridică proprie a persoanei ori autorității a cărei atragere se solicită.

Prin urmare, condiția determinantă nu o constituie simpla legătură a persoanei cu procedura administrativă, deținerea unor informații relevante sau participarea acesteia la anumite operațiuni pregătitoare, ci posibilitatea ca dispozitivul ori efectele juridice ale hotărârii judecătorești să influențeze nemijlocit drepturile, obligațiile, competențele sau interesele juridice proprii ale terțului.

Instituția terțului nu reprezintă un mecanism destinat extinderii cadrului procesual asupra tuturor autorităților care au comunicat informații, au oferit suport tehnic ori au colaborat instituțional cu autoritatea emitentă.

În caz contrar, orice autoritate care a furnizat un înscris, o informație sau o opinie în cadrul procedurii administrative ar trebui atrasă în proces, deși hotărârea judecătorească nu ar produce niciun efect asupra poziției sale juridice.

În prezenta cauză, obiectul acțiunii îl constituie controlul legalității Ordinului directorului Serviciului de Informații și Securitate nr. 2 din 25 ianuarie 2024, în partea includerii lui Andriy Minayev în lista persoanelor asociate subiectului restricțiilor Ilan Șor, precum și al actului emis în procedura prealabilă.

Actul administrativ contestat a fost emis de Serviciul de Informații și Securitate, iar pretenția reclamantului este îndreptată împotriva acestei autorități, în calitatea sa de emitent și titular al competenței administrative exercitate.

Completul subliniază că Banca Națională a Moldovei și Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor nu sunt autoritățile emitente ale actului contestat, nu sunt destinatarii acestuia și nu au fost indicate ca titulare ale unei obligații juridice a cărei existență, întindere sau executare ar urma să fie stabilită prin hotărârea pronunțată în prezenta cauză. Eventuala constatare a faptului că aceste autorități au transmis Serviciului de Informații și Securitate anumite date, au participat la schimbul interinstituțional de informații sau au colaborat în procesul identificării persoanelor susceptibile de a fi asociate subiecților restricțiilor nu conduce, prin ea însăși, la dobândirea calității procesuale de terț. Participarea la formarea bazei informaționale a procedurii administrative nu se confundă cu titularitatea raportului juridic litigios și nici cu existența unei poziții juridice proprii susceptibile de a fi afectată prin hotărârea judecătorească.

Or, instanța urmează să verifice dacă Serviciul de Informații și Securitate a emis actul în limitele competenței sale, dacă a dispus de o bază suficientă, dacă documentele aflate la baza includerii reclamantului în listă corespund exigențelor legale și dacă măsura dispusă respectă principiile aplicabile activității administrative.

Aceste aspecte pot fi cercetate prin examinarea dosarului administrativ, solicitarea înscrisurilor și informațiilor necesare, audierea participanților și administrarea oricăror alte probe legal admisibile, fără ca autoritățile deținătoare sau furnizoare ale informațiilor să fie în mod obligatoriu atrase în proces în calitate de terți.

Principiul cercetării din oficiu îi permite instanței să solicite informațiile și înscrisurile relevante inclusiv de la autorități care nu dețin calitatea de participant la proces.

Prin urmare, necesitatea clarificării originii unor informații ori a rolului instituțional îndeplinit de o autoritate nu constituie, prin ea însăși, un temei suficient pentru atragerea acesteia în proces.

Completul judiciar nu poate reține argumentul recurentului potrivit căruia legalitatea includerii sale în listă nu ar putea fi stabilită fără audierea tuturor autorităților care au participat la elaborarea ori fundamentarea actului administrativ.

Legalitatea actului se examinează în raport cu competența și conduita autorității emitente, cu materialele care au stat la baza actului și cu normele juridice aplicabile, iar nu în funcție de prezența formală în proces a fiecărei instituții care a participat la un schimb de informații.

Mai mult, recurentul nu a indicat care drept concret al Băncii Naționale a Moldovei sau al Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor ar putea fi recunoscut, modificat, restrâns ori înlăturat prin eventuala anulare parțială a ordinului contestat. Nu a fost identificată nici obligația juridică susceptibilă să fie stabilită în sarcina acestor autorități și nici efectul obligatoriu pe care dispozitivul hotărârii l-ar produce în raport cu ele.

În realitate, argumentele recurentului privesc necesitatea administrării unor probe și elucidării contribuției autorităților menționate, dar nu afectarea unei poziții juridice proprii a acestora. Or, instituția terțului nu poate fi utilizată pentru substituirea mecanismelor de administrare a probelor și nici pentru transformarea autorităților care dețin informații relevante în participanți obligatorii la proces.

Completul judiciar subliniază că respingerea cererii de atragere a terților nu limitează dreptul reclamantului de a solicita administrarea probelor pe care le consideră relevante și nici competența instanței de a dispune, din oficiu, prezentarea informațiilor și documentelor necesare soluționării complete a cauzei.

În consecință, prima instanță a concluzionat întemeiat că simpla invocare a colaborării interinstituționale dintre Serviciul de Informații și Securitate, Banca Națională a Moldovei și Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor nu demonstrează că hotărârea ce urmează a fi pronunțată ar putea afecta drepturile sau obligațiile proprii ale ultimelor două autorități.

Prin urmare, critica reclamantului formulată în această parte a încheierii instanței de fond este neîntemeiată, nefiind stabilite circumstanțe care să justifice atragerea Băncii Naționale a Moldovei și a Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor în calitate de terți.

<u>Cu referire la respingerea cererii de suspendare a actului administrativ individual;</u>

Potrivit art. 3 din Codul administrativ, *legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării*

drepturilor și libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

În corespundere cu art. 214 alin. (1)-(4) din Codul administrativ, *suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de reclamant instanței care examinează acțiunea în contencios administrativ, iar instanța poate dispune suspendarea pentru motivele prevăzute la art. 172 alin. (2)*.

Completul judiciar în mod prioritar va reține că suspendarea executării actului administrativ individual reprezintă un mecanism de protecție jurisdicțională provizorie, destinat să paralizeze temporar efectele executorii ale actului, fără înlăturarea acestuia din ordinea juridică și fără anticiparea soluției asupra fondului. Ea constituie o garanție a legalității activității administrative, însă intervine în situații excepționale, fie prin întreruperea vremelnică a efectelor unui act aflat în executare, fie prin amânarea temporară a producerii efectelor sale.

Măsura provizorie trebuie să mențină, pe cât posibil, situația de fapt și de drept până la soluționarea cauzei, fără să acorde anticipat reclamantului rezultatul urmărit prin acțiunea principală și fără să influențeze concluzia instanței asupra legalității actului. Acest caracter preventiv și nepronunțat asupra fondului este relevat și de Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. (89) 8 privind protecția provizorie în materie administrativă, invocată în decizia indicată de reclamant.

Articolul 172 alin. (2) din Codul administrativ stabilește că motivele suspendării sunt:

a) existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil;

b) existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Aceste motive sunt alternative, fiind suficientă demonstrarea unuia dintre ele. Totuși, existența lor nu se prezumă, ci trebuie individualizată și susținută prin argumente și elemente probatorii concrete de persoana care solicită suspendarea. Simpla reproducere a formulelor legale, exprimarea dezacordului cu actul administrativ ori invocarea generală a unor drepturi fundamentale nu sunt suficiente pentru înlăturarea provizorie a caracterului executoriu al actului.

Actul administrativ beneficiază de prezumțiile de legalitate, autenticitate și veridicitate și este executoriu din oficiu, atât timp cât instanța nu a dispus suspendarea ori anularea acestuia. Suspendarea reprezintă, prin urmare, excepția de la regula executorialității imediate.

Existența unor suspiciuni serioase și rezonabile presupune identificarea, în urma unei examinări sumare, a unor împrejurări vădite de fapt sau de drept, capabile să producă o îndoială serioasă asupra prezumției de legalitate a actului administrativ. Instanța nu trebuie să cerceteze, la această etapă, în profunzime toate

criticile pe care se întemeiază acțiunea în anulare, ci să verifice dacă există indicii evidente de nelegalitate, susceptibile să fie constatate fără administrarea completă a probatoriului și fără tranșarea anticipată a fondului.

Nu este suficient ca reclamantul să afirme existența unor vicii, ci trebuie să prezinte elemente probatorii aparente și convingătoare, care să permită formarea unui dubiu serios asupra legalității actului. Acest standard a fost aplicat de Curtea de Apel Centru și în cauza Fleaghina împotriva SIS, referitoare la aceeași anexă nr. 6 a Ordinului nr. 2 din 25 ianuarie 2024.

În prezenta cauză, recurentul susține că includerea sa în listă ar fi fost automată, fără o analiză individuală, în lipsa unor probe transparente și fără garanții procedurale suficiente.

Aceste argumente se referă însă nemijlocit la legalitatea procedurii administrative, la suficiența materialului probator aflat la baza includerii reclamantului în listă, la respectarea exigențelor de motivare și la proporționalitatea măsurii.

Verificarea acestor aspecte presupune examinarea integrală a dosarului administrativ, stabilirea naturii și conținutului informațiilor documentate deținute de autoritate, verificarea legăturii reclamantului cu subiectul restricțiilor, precum și interpretarea regimului juridic special instituit prin Legea nr. 25/2016. Or, asemenea operațiuni excedează examinării sumare specifice cererii de suspendare și aparțin fondului acțiunii în anulare.

Prin invocarea caracterului netransparent al probelor, a lipsei unei audieri prealabile și a inexistenței unei analize individuale, recurentul solicită, în esență, instanței să stabilească, încă la etapa provizorie, dacă procedura administrativă specială a fost legal desfășurată și dacă informațiile deținute de Serviciul de Informații și Securitate justificau includerea sa în listă, însă, o asemenea analiză ar echivala cu prejudecarea fondului cauzei.

Completul judiciar reține că regimul juridic aplicabil la data emiterii actului prevedea o procedură administrativă specială, derogatorie sub anumite aspecte de la dispozițiile generale ale Codului administrativ, în cadrul căreia procedura se rezuma la examinarea documentelor justificative existente, emiterea actului de includere sau excludere și notificarea persoanei după emiterea ordinului.

Faptul că legea specială instituie o anumită configurație procedurală nu conturează în mod evident prin el însuși, la această etapă concluzia că actul emis în baza acesteia este nelegal.

Legalitatea aplicării normelor derogatorii, existența documentelor justificative și respectarea limitelor competenței SIS urmează a fi verificate pe fond, cu administrarea completă a probelor.

Totodată, afirmația potrivit căreia includerea reclamantului ar fi fost „automată” nu este susținută, la etapa examinată, prin elemente probatorii evidente

din care să rezulte că autoritatea nu a efectuat nicio verificare individuală ori că actul a fost emis în lipsa oricărei informații documentate.

Caracterul contestat sau confidențial al materialelor aflate la baza actului nu echivalează automat cu inexistența acestora și nici nu răstoarnă, la nivelul aparențelor, prezumția de legalitate a ordinului.

În aceste condiții, criticile recurentului necesită o cercetare aprofundată și nu relevă un viciu manifest care să poată fi constatat cu ușurință în cadrul procedurii sumare.

Prin urmare, nu a fost demonstrat motivul de suspendare prevăzut de art. 172 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ ce ține de prezența la această etapă a unor suspiciuni suficient de serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ.

Ce ține de pericolul iminent presupune existența unui risc concret, actual și suficient de apropiat temporal ca executarea actului administrativ să producă persoanei consecințe grave, iar nu un prejudiciu ipotetic, eventual sau dependent de împrejurări viitoare incerte. Caracterul ireparabil presupune că prejudiciul nu ar putea fi înlăturat efectiv prin anularea ulterioară a actului, prin restabilirea situației juridice anterioare ori prin utilizarea altor remedii juridice.

Persoana care solicită suspendarea trebuie să identifice natura exactă a prejudiciului, să demonstreze legătura cauzală dintre act și consecința invocată și să explice de ce aceasta ar fi imposibil sau disproporționat de dificil de reparat.

În susținerea recursului, Andriy Minayev invocă imposibilitatea efectuării tranzacțiilor bancare, riscul refuzului entităților raportoare de a-i presta servicii, blocarea plăților, rezilierea contractelor, afectarea libertății de circulație, excluderea din circuitul economic și deteriorarea reputației sale în calitate de om de afaceri și investitor străin.

Completul judiciar nu exclude că includerea unei persoane într-o listă oficială a persoanelor asociate subiecților restricțiilor poate genera consecințe practice și reputaționale semnificative.

Totuși, gravitatea abstractă a unor consecințe posibile nu este suficientă. Acestea trebuie raportate la situația individuală a reclamantului și demonstrate prin probe concrete.

La materialele cauzei nu au fost prezentate refuzuri bancare, notificări de blocare a unor tranzacții, decizii de închidere a conturilor, acte privind rezilierea unor contracte, refuzuri ale unor parteneri comerciali, restricții privind trecerea frontierei sau alte înscrisuri din care să rezulte că efectele invocate s-au produs ori sunt iminente. Nu au fost individualizate instituțiile financiare care ar fi refuzat prestarea serviciilor, tranzacțiile care nu au putut fi efectuate, contractele pretins afectate, cuantumul pierderilor ori raporturile comerciale aflate într-un risc concret de încetare.

Afirmațiile potrivit cărora entitățile raportoare ar putea refuza deschiderea conturilor, bloca plățile sau rezilia contractele descriu eventualități, și nu probează fapte actuale, reale sau consecințe actuale și inevitabile ale actului administrativ. Or, suspendarea nu poate fi dispusă în baza unei succesiuni de ipoteze cu privire la modul în care terțe entități ar putea reacționa în viitor.

Completul judiciar reține că, potrivit regimului juridic special, persoanele incluse în listele celor asociate nu sunt echivalate, prin statut, cu subiecții restricțiilor internaționale. În raport cu activitățile și tranzacțiile la care acestea sunt parte, entitățile raportoare aplică măsuri de precauție sporită și măsuri asigurătorii în condițiile legislației privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.

Din această reglementare nu rezultă că simpla includere în listă produce, în mod automat și nediferențiat, blocarea tuturor fondurilor, interdicția absolută de a efectua tranzacții, imposibilitatea deschiderii oricărui cont, încetarea tuturor raporturilor contractuale sau restrângerea libertății de circulație.

Măsurile aplicate de entitățile raportoare urmează propriul regim juridic, fiind necesară evaluarea activităților și tranzacțiilor concrete și respectarea procedurilor prevăzute de lege.

În consecință, recurentul nu poate deduce caracterul iminent și ireparabil al prejudiciului exclusiv din includerea numelui său în listă, fără să demonstreze modul concret în care actul s-a repercutat asupra situației sale juridice și economice.

Referitor la pretinsa afectare a libertății de circulație, recurentul nu a indicat norma sau dispoziția concretă a ordinului care ar institui o interdicție de ieșire ori intrare în țară, o restricție de deplasare sau o altă limitare directă a libertății de circulație.

Simpla asociere administrativă cu un subiect al restricțiilor nu poate fi asimilată unei interdicții de circulație în lipsa unui act distinct sau a unei norme care să producă un asemenea efect.

Nici argumentul referitor la stigmatizarea reclamantului nu demonstrează, în forma expusă, realitatea producerii unui prejudiciu ireparabil.

Completul judiciar admite că o calificare oficială poate afecta reputația unei persoane, în special în mediul economic. Totuși, riscul reputațional trebuie individualizat prin împrejurări obiective, precum pierderea unor relații comerciale determinate, refuzul documentat al unor parteneri de a continua colaborarea, retragerea unor investiții sau alte consecințe verificabile. În lipsa unui asemenea suport probatoriu, afirmația privind excluderea recurentului din circuitul economic rămâne una generală și prospectivă.

De asemenea, publicarea și comunicarea ordinului către organele de supraveghere și entitățile raportoare constituie modalități de punere în aplicare a

regimului legal, însă nu demonstrează, prin ele însele, că reclamantului i se aplică o sancțiune publică ori că toate entitățile sunt obligate să refuze orice raport juridic cu acesta.

Recurentul confundă posibilitatea aplicării unor măsuri de precauție în raport cu tranzacții concrete cu existența unei interdicții generale și automate de participare la circuitul civil și comercial. Or, cele două situații au natură și intensitate juridică diferite.

Completul judiciar nu poate reține nici argumentul potrivit căruia menținerea reclamantului în listă pe o durată pretins nedeterminată ar demonstra, prin ea însăși, caracterul ireparabil al prejudiciului.

Durata efectelor actului poate constitui un element relevant la aprecierea proporționalității pe fond, însă, pentru suspendare, reclamantul trebuie să demonstreze consecința concretă care se produce sau este pe punctul de a se produce în intervalul examinării cauzei. În lipsa unei asemenea demonstrații, durata invocată nu este suficientă pentru paralizarea efectelor ordinului.

Mai mult, la efectuarea balanței intereselor concurente, instanța urmează să țină cont și de interesul public urmărit prin actul contestat.

Ordinul a fost emis în cadrul mecanismului destinat implementării eficiente a măsurilor restrictive internaționale și prevenirii tentativelor de eludare a acestora prin intermediul persoanelor asociate subiecților restricțiilor.

Suspendarea ordinului în partea referitoare la reclamant ar înlătura temporar mecanismele de precauție instituite în raport cu activitățile și tranzacțiile acestuia, înainte ca instanța să fi verificat pe fond existența ori inexistența informațiilor care au justificat includerea sa în listă.

În asemenea circumstanțe, în lipsa unor indicii serioase de nelegalitate și a unui prejudiciu ireparabil individualizat, interesul privat al reclamantului de a fi eliminat temporar de sub incidența mecanismului nu poate prevala asupra interesului public de a preveni eludarea măsurilor restrictive internaționale.

Această concluzie nu anticipează legalitatea definitivă a includerii reclamantului în listă și nici nu înseamnă că informațiile reținute de autoritate sunt confirmate pe fond.

La etapa suspendării, instanța constată numai că recurentul nu a prezentat elemente suficiente pentru înlăturarea temporară a prezumției de legalitate și a caracterului executoriu al actului.

Prin urmare, nu a fost demonstrat nici motivul alternativ prevăzut de art. 172 alin. (2) lit. b) din Codul administrativ.

Referitor la critica potrivit căreia prima instanță nu ar fi analizat efectiv condițiile suspendării, Completul judiciar o apreciază ca fiind neîntemeiată. Or, din conținutul încheierii contestate rezultă că prima instanță a examinat natura actului, regimul juridic al persoanelor incluse în listă și lipsa elementelor concrete care să

demonstreze existența unui prejudiciu iminent și ireparabil. Faptul că instanța nu a atribuit argumentelor reclamantului valoarea juridică urmărită de acesta nu echivalează cu omiterea examinării lor.

Reinterînd, în ordinea ideilor analizate mai sus, Completul judiciar reține că măsurile administrative adoptate în contextul implementării regimurilor de sancțiuni internaționale și al protejării securității naționale nu sunt, prin natura lor, exceptate de la controlul efectiv al instanțelor judecătorești. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că, inclusiv atunci când măsura națională urmărește executarea unor obligații internaționale sau prevenirea unor riscuri pentru securitatea statului, persoanei vizate trebuie să îi fie asigurată posibilitatea rezonabilă de a contesta existența unei baze factuale suficiente, caracterul individualizat și proporționalitatea măsurii. În cauza Al-Dulimi și Montana Management Inc. c. Elveției, Marea Cameră a relevat importanța unui control jurisdicțional apt să prevină arbitrariul în aplicarea regimurilor de sancțiuni, iar în cauza M.S.L., TOV c. Ucrainei Curtea a constatat că înghețarea activelor, în lipsa unor justificări individualizate și a unui control judecătoresc suficient de efectiv, poate încălca garanțiile Convenției.

Aceste principii nu semnifică însă că simpla contestare a bazei factuale sau invocarea caracterului confidențial al informațiilor determină, prin ea însăși, suspendarea măsurii administrative. La etapa protecției provizorii, instanța nu este chemată să soluționeze definitiv disputa referitoare la exactitatea informațiilor deținute de autoritate, dar trebuie să verifice dacă elementele prezentate conturează, prima facie, un risc real de arbitrar ori un viciu suficient de evident pentru a înlătura temporar caracterul executoriu al actului. Intensitatea acestei verificări trebuie adaptată naturii măsurii, efectelor sale concrete și gradului în care persoana a individualizat consecințele pretins produse.

Raportând aceste exigențe la circumstanțele cauzei, Completul constată că recurentul beneficiază de acces la un control judecătoresc asupra legalității includerii sale în listă, acțiunea în anulare fiind pendinte, iar instanța de fond având competența de a examina dosarul administrativ, temeiurile factuale ale actului, respectarea limitelor competenței autorității și proporționalitatea măsurii. Respingerea suspendării nu înlătură și nu limitează acest control, ci reflectă exclusiv concluzia că, la etapa actuală, nu au fost prezentate suficiente elemente aparente care să demonstreze fie un viciu manifest al actului, fie producerea iminentă a unui prejudiciu ireparabil.

În acest context, Completul va ține seama și de principiile dezvoltate de Curtea Europeană în cauzele privind utilizarea informațiilor clasificate. În Regner c. Republicii Cehe, Marea Cameră a admis că protejarea securității naționale poate justifica restrângerea accesului persoanei la anumite materiale, cu condiția ca instanța să dispună de competențe suficiente pentru a examina informațiile

confidențiale, să verifice necesitatea păstrării secretului și să compenseze în mod adecvat dezavantajele procedurale suportate de partea interesată. În Muhammad și Muhammad c. României, Curtea a precizat că simpla invocare a securității naționale nu poate substitui existența unor garanții compensatorii efective, persoana trebuind să fie informată, în măsura compatibilă cu interesul legitim al confidențialității, despre esența motivelor aflate la baza măsurii.

Prin urmare, caracterul confidențial al unor informații nu poate fi asimilat inexistenței acestora și nici nu conduce automat la suspendarea actului. În același timp, la examinarea fondului, instanței îi revine obligația de a verifica în mod real materialele pe care s-a întemeiat autoritatea, fără a se limita la afirmația acesteia că informațiile sunt protejate sau că măsura servește securității naționale. La etapa actuală însă, recurentul nu a prezentat elemente obiective care să indice că autoritatea nu ar deține nicio bază informațională individualizată ori că instanța ar fi lipsită de posibilitatea de a controla această bază în procedura principală.

Cu referire la consecințele patrimoniale invocate, Completul reține că protecția oferită de art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție se poate aplica măsurilor de indisponibilizare, înghețare sau restrângere a folosirii bunurilor, chiar dacă acestea au caracter preventiv și temporar. În jurisprudența Curții Europene, asemenea măsuri constituie, de regulă, un control al folosinței bunurilor și trebuie să păstreze un raport rezonabil de proporționalitate între interesul general urmărit și sarcina impusă persoanei. Totuși, existența unei ingerințe patrimoniale presupune identificarea unui efect suficient de direct și concret asupra bunurilor sau activității economice a persoanei.

La caz însă, după cum sa analizat mai sus recurentul nu a demonstrat că includerea sa în lista contestată a determinat înghețarea efectivă a activelor sale, blocarea generală a conturilor, indisponibilizarea unor bunuri determinate sau imposibilitatea juridică de a dispune de patrimoniu. Spre deosebire de situațiile examinate în cauzele Al-Dulimi și Montana Management Inc. c. Elveției, Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Șirketi c. Irlandei sau M.S.L., TOV c. Ucrainei, materialele prezentate nu atestă existența unei măsuri concrete de sechestru, confiscare ori înghețare a activelor, ci invocă riscul unor eventuale reacții ale entităților raportoare. În lipsa unor refuzuri bancare, blocări de tranzacții, rezilieri contractuale ori pierderi comerciale individualizate, nu poate fi reținut, la nivelul probator cerut pentru suspendare, că actul contestat a impus deja recurentului o sarcină patrimonială excesivă sau ireversibilă.

Completul judiciar nu minimalizează faptul că înscrierea unei persoane într-o listă oficială asociată unui regim de restricții poate avea efecte reputaționale. Potrivit jurisprudenței Curții Europene, reputația profesională și socială poate intra în sfera vieții private protejate de art. 8 din Convenție atunci când atingerea prezintă un anumit nivel de gravitate și afectează în mod concret identitatea,

integritatea morală ori relațiile profesionale ale persoanei. Totuși, pentru ca un asemenea risc să fundamenteze suspendarea, reclamantul trebuie să demonstreze că atingerea depășește caracterul abstract sau speculativ și produce consecințe suficient de grave și verificabile.

În speță însă, recurentul nu a prezentat date privind pierderea unor parteneri comerciali determinați, refuzul unor instituții financiare de a continua relațiile contractuale, retragerea unor investiții sau publicarea unor informații denigratoare suplimentare celor care rezultă din actul administrativ contestat. În consecință, deși riscul reputațional nu poate fi exclus în abstract, acesta nu a fost individualizat într-o manieră care să permită constatarea unui prejudiciu iminent și ireparabil în sensul art. 172 alin. (2) lit. b) din Codul administrativ.

Completul mai reține că, potrivit jurisprudenței Curții Europene, scopul legitim al protejării securității naționale și al prevenirii eludării sancțiunilor internaționale poate justifica măsuri restrictive ferme, însă nu înlătură obligația autorităților și a instanțelor de a menține un raport de proporționalitate între acest interes și efectele suportate de persoană. Balanța intereselor trebuie realizată în concret, având în vedere intensitatea ingerinței, durata acesteia, existența unor garanții de revizuire și conduita persoanei vizate.

În condițiile speței, la etapa examinării cererii de suspendare, această balanță nu justifică paralizarea actului. Pe de o parte, interesul public urmărit privește prevenirea utilizării unor persoane asociate pentru eludarea măsurilor restrictive internaționale. Pe de altă parte, recurentul nu a demonstrat că ordinul a produs față de acesta o interdicție generală de participare la circuitul economic ori consecințe patrimoniale și reputaționale care nu ar putea fi reparate prin anularea ulterioară a actului și prin remediile juridice corespunzătoare. În aceste împrejurări, menținerea temporară a actului până la examinarea fondului nu apare, la această etapă, ca impunând recurentului o sarcină individuală excesivă.

Această concluzie nu exonerează însă instanța care examinează fondul de obligația de a efectua în continuare un control jurisdicțional efectiv și suficient de aprofundat. Instanța va trebui să verifice dacă includerea recurentului s-a întemeiat pe informații concrete, actuale și individualizate, dacă legătura pretinsă cu subiectul restricțiilor a fost stabilită printr-un raționament verificabil, dacă persoanei i-au fost oferite garanții procedurale compatibile cu natura confidențială a informațiilor și dacă menținerea sa în listă păstrează un raport rezonabil de proporționalitate cu scopul legitim urmărit. Respingerea cererii de suspendare nu prejudecă niciuna dintre aceste chestiuni.

În aceste condiții, Completul judiciar constată că prima instanță a stabilit corect circumstanțele relevante, a aplicat corespunzător normele procesuale incidente și a ajuns la concluzia întemeiată privind lipsa motivelor pentru atragerea terților și suspendarea parțială a actului administrativ contestat.

Din considerentele enunțate, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ concluzionează că recursurile declarate de Andriy Minayev urmează a fi respinse, iar încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 8 septembrie 2025 urmează a fi menținută fără modificări..

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

D E C I D E:

Recursurile declarate de Andriy Minayev, **se resping**.

Se menține încheierea Judecătoriei Chişinău (sediul Rîșcani) din 8 septembrie 2025.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii

Președintele completului,
Judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Ghedrovici Nicolae

Bostan Angela