Prima instanţă: Judecătoria Căușeni sediu Central (Judecător V.Railean)
Dosarul nr. 3a-3139/25
2-24104979-02-3a-28102025

D E C I Z I E

18 martie 2026 municipiul Chişinău

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

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Sîrbu Victoria
Judecătorilor Cașcaval Andrei și Bagrin Lucia
Grefier Jumiga Tamara

examinând în ședință publică, cererile de apel depuse de către Consiliul local Talmaza, Primăria sat Talmaza împotriva hotărârii Judecătoriei Căușeni sediu Central din 02 aprilie 2025, în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecară depusă de Roșca Alexei împotriva Primăriei Talmaza și Consiliului local Talmaza, cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea încheierii contractului de vînzare-cumpărare,

A C O N S T A T A T:

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 18 septembrie 2024, Roșca Alexei a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei Talmaza și Consiliului local Talmaza, cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea încheierii contractului de vînzare-cumpărare.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că la 28 iunie 2024 a depus o cerere către Primăria Talmaza cu solicitarea de a încheia contractul de vânzare-cumpărare a terenului agricol, procurat la licitație, achitat integral și prelucrat constant.

Primăria a considerat necesar de a înainta cererea la consiliul local. La 9 septembrie 2024 Consiliul local Talmaza a adoptat decizia nr. 3/15 prin care s-a decis:

-Se ia act de cunoștință cu cererea avocatului Veronica Pascal în interesele Roșca Alexei prin care se solicită încheierea contractului de vânzare-cumpărare a terenului agricol;

-Se respinge cererea depusă de avocatul Veronica Pascal in interesele cet.Roșca Alexei prin care se solicită încheierea contractului de vânzare-cumpărare a terenului agricol cu suprafața de 2.0 ha deoarece a expirat termenul de prescripție.

Decizia, cu scrisoare de informare a fost comunicată prin e-mail la data adoptării, adică la 9 septembrie 2024.

Nu este de acord reclamantul cu acest act administrativ defavorabil, îl consideră ilegal din următoarele motive de fapt și de drept.

În baza deciziei consiliului local nr. 2.8.21 din 16 februarie 2006 a fost scos la vânzare prin licitație terenul cu suprafața de 10 ha cu nr. cadastral *****. Astfel, este lucru decis al administrației publice locale, fiind repartizat pe sectoare.

În baza procesului-verbal de aprobare a rezultatelor licitației din 5 aprilie 2006, Roșca Alexei a fost desemnat câștigătorul și cumpărătorul a 2 ha din terenul scos la licitație.

Prin chitanțele eliberate de primărie nr. 266 din 4 aprilie 2006 (suma de 4 340 lei) și nr. 298 din 25 aprilie 2006 (suma de 4 106 lei) s-a achitat prețul de vânzare-cumpărare.

După achitarea integrală a prețului, primarul avea obligația de a încheia contract de vînzare-cumpărare autentificat notarial.

Până în prezent, însă, primăria nu și-a onorat obligațiunea de încheiere a contractului de vânzare-cumpărare invocând diverse motive, inclusiv, că terenul nu este nelimitat.

În anul 2022 s-a inițiat procedura de delimitare și efectuare a măsurărilor pe acest teren. La 6 iulie 2023 a fost înregistrat în RBI.

Reclamantul pune în evidență faptul că a achitat toate impozitele, a prelucrat acest teren, a intrat în posesia acestuia și continue lucrările agricole pînă în prezent.

Consiliul local nici nu urma să examineze cererea, or obligația ține exclusiv de primar. Mai mult, nu s-au examinat documentele prezentate și nu s-a ținut cont de prevederile actelor legislative.

Astfel, primarul a ignorat total încheierea contractului de vânzare-cumpărare a terenului trecut deja în proprietatea reclamantului.

Invocarea prescripției este o metodă de a se eschiva de la obligație, ori conform prevederilor art. 56 al Legii nr.121 din 4 mai 2007, dreptul de proprietate asupra bunului procurat, achitat integral a trecut la cumpărător imediat ce a fost făcută plata integrală a prețului bunului. Mai mult până în iulie 2023 terenul nu era înregistrat în RBI.

Pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite la art. 4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local decide vânzarea, privatizarea, concesionarea sau darea în arendă or în locațiune a bunurilor domeniului privat al satului (comunei), în condițiile legii, fapt care a fost realizat prin decizia din 16 februarie 2006 și care are puterea lucrului decis.

Reclamantul Roșca Alexei a solicitat:

-anularea Deciziei Consiliului local Talmaza nr.3/15 din 16.08.2024;

*-obligarea primarului s.Talmaza să încheie cu reclamantul contractul de vânzare-cumpărare a terenului procurat în baza deciziei din 16.02.2006 cu suprafața de 2.0 ha din imobilul cu nr. cadastral *****;*

-încasarea din contul pârâtului cheltuielile de judecată.

Soluția instanței de judecată:

Prin hotărârea Judecătoriei Căușeni sediu Central din 02 aprilie 2025, s-a admis parțial cererea de chemare în judecată depusă de Roșca Alexei împotriva Primăriei

Talmaza și Consiliului local Talmaza, cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea încheierii contractului de vînzare-cumpărare.

S-a anulat Decizia Consiliului local Talmaza nr. 3/15 din 16 august 2024 ”Cu privire la examinarea cererii înaintate de avocatul Veronica Pascal în interesele cet. Roșca Alexei”.

S-a obligat Primarul Primăriei sat.Talmaza să încheie cu cet. Roșca Alexei contractul de vînzare-cumpărare a terenului procurat în urma desfășurării licitației din 5 aprilie 2006, desfășurată în temeiul Deciziei Consiliului sătesc Talmaza nr. 2.8.21 din 15 februarie 2006.

S-a încasat de la Primăria Talmaza și Consiliului local Talmaza în beneficiul lui Roșca Alexei suma de 200 lei, ce constituie taxa de timbru achitată la depunerea acțiunii.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea instanţei de fond, la 11 aprilie 2025, Consiliul local Talmaza, Primăria sat Talmaza au declarat apel, solicitând admiterea apelului, casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Căușeni sediu Central din 02 aprilie 2025, cu pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii (f. d. 67-68).

Iar, la 4 noiembrie 2025, Consiliul local Talmaza și Primăria sat Talmaza au prezentat apelul desfășurat.

În motivarea cererii de apel, apelanții au susținut că, la 28 iunie 2024, Roșca Alexei, prin intermediul avocatului Pascal Veronica, s-a adresat Consiliului local Talmaza și Primăriei sat. Talmaza cu o cerere prin care a solicitat perfectarea actelor de proprietate și încheierea contractului de vânzare-cumpărare pentru terenul agricol de 2,0 ha, identificat cu nr. cadastral *****, pretins dobândit în urma licitației din 5 aprilie 2006, organizată în temeiul Deciziei Consiliului local Talmaza nr. 2.8.21 din 16 februarie 2006. Apelanții au punctat că, prin Decizia Consiliului local nr. 3/15 din 16 august 2024, cererea a fost respinsă ca tardivă, pe motivul expirării termenului de prescripție. Ulterior, reclamantul a sesizat instanța de judecată în contencios administrativ, solicitând anularea Deciziei nr. 3/15 din 16 august 2024 și obligarea Primarului sat. Talmaza să încheie contractul de vânzare-cumpărare pentru terenul de 2,0 ha.

Apelanții au relatat că la 22 octombrie 2024, au invocat excepția de tardivitate, susținând că pretenția privind obligarea la încheierea contractului era prescrisă, întrucât termenul general de 3 ani prevăzut de Codul civil era depășit, raportat la momentul nașterii dreptului din anul 2006, respectiv la mai mult de 15 ani de la pretinsa naștere a raportului juridic.

Apelanții au mai precizat că, potrivit art. 325 Cod civil, acțiunea privind pronunțarea unei hotărâri care să țină loc de act juridic se prescria în termen de 6 luni de la data la care contractul trebuia încheiat, termen care fusese de asemenea depășit. În opinia lor, instanța de fond a respins în mod neîntemeiat excepția de tardivitate, fără a oferi o motivare clară și completă nici în încheierea pronunțată în ședința preliminară, nici în hotărârea motivată din 2 aprilie 2025, ceea ce ar fi încălcat exigențele de motivare a hotărârilor judecătorești.

Apelanții au susținut că instanța de fond a aplicat eronat normele de drept material și procesual, întrucât nu a ținut cont de faptul că acțiunea privind obligarea autorității de a încheia contractul era tardivă și nu putea fi admisă. Apelanții au învederat că instanța a considerat greșit că acțiunea ar fi fost formulată în termenul legal de 30 de zile de la data luării la cunoștință despre Decizia nr. 3/15 din 16 august 2024, fără a analiza distinct pretenția de obligare la încheierea contractului, care avea un regim juridic distinct și era supusă prescripției extinctive.

Apelanții au precizat că terenul pretins a fi vândut în anul 2006 nu a fost niciodată format ca bun imobil distinct, nu a avut număr cadastral individual la acel moment și nu a fost înscris în Registrul bunurilor imobile, astfel încât nu exista juridic și nu putea face obiectul unui contract de vânzare-cumpărare valabil. Apelanții au subliniat că reclamantul nu a demonstrat existența bunului imobil în condițiile legii, iar lipsa identificării cadastrale făcea imposibilă determinarea obiectului juridic al contractului.

În acest context, apelanții au invocat dispozițiile Codului civil privind condițiile de validitate ale actului juridic, arătând că obiectul contractului trebuie să fie determinat sau determinabil și să se afle în circuitul civil. Din această perspectivă, au susținut că actele administrative din 2006 nu puteau produce efecte juridice întrucât se refereau la un bun inexistent juridic, ceea ce atrăgea nulitatea acestora și imposibilitatea executării lor.

Apelanții au mai argumentat că instanța de fond a omis să analizeze corect excepția de ilegalitate și nulitate a actelor administrative invocate de reclamant, deși executarea lor ar fi presupus săvârșirea unor fapte contrare legii. În opinia lor, conform Codului administrativ, un act administrativ individual este nul dacă executarea sa este imposibilă sau implică încălcarea legii, iar în asemenea situație acesta nu produce efecte juridice și nu poate constitui temei pentru obligarea autorității la încheierea unui contract.

Apelanții au criticat și raționamentul instanței de fond privind posesia terenului și achitarea impozitului funciar de către reclamant, susținând că aceste împrejurări nu au relevanță juridică în speță, întrucât nu echivalează cu existența unui drept de proprietate și nu pot suplini lipsa unui act juridic valabil de dobândire a proprietății. Apelanții au invocat că instanța ar fi confundat instituția executării unui act administrativ cu cea a dobândirii dreptului de proprietate prin posesie sau uzucapiune, care presupune condiții și proceduri distincte.

De asemenea, apelanții au susținut că instanța a depășit limitele pretențiilor formulate de reclamant, întrucât acesta a solicitat obligarea Primarului să încheie contractul în baza Deciziei nr. 2.8.21 din 16 februarie 2006, însă instanța a dispus obligarea la încheierea contractului în baza procesului-verbal al licitației din 5 aprilie 2006, deși între aceste acte exista neconcordanță juridică și de conținut.

Apelanții au mai invocat că există diferențe esențiale între actele administrative prezentate de reclamant și cele existente în arhiva Consiliului local Talmaza și în arhiva raională Ștefan Vodă, susținând că varianta reală a Deciziei nr. 2.8.21 din 16 februarie 2006 nu conținea dispoziții privind vânzarea unui teren de *****și nici organizarea unei licitații, ceea ce ar demonstra că procedura de înstrăinare invocată de reclamant nu a existat în realitate.

În același sens, apelanții au evidențiat că procesul-verbal al ședinței Consiliului local din 16 februarie 2006 nu includea pe ordinea de zi și nici nu consemna vreo decizie privind vânzarea sau scoaterea la licitație a terenului în litigiu. De asemenea, au contestat valoarea probatorie a borderoului de calcul din 5 februarie 2007, care indica un preț diferit de cel invocat inițial, apreciind că acesta contrazice cronologia și logica juridică a procedurii de vânzare.

În final, apelanții au reiterat că nu a existat o procedură legală de înstrăinare a terenului și că bunul imobil pretins nu a existat în circuitul civil în forma susținută de reclamant. În aceste condiții, consideră că obligarea Primarului sat. Talmaza la încheierea contractului de vânzare-cumpărare ar fi contrară principiului legalității și ar impune executarea unui act imposibil și nelegal.

Prin urmare, apelanții au solicitat admiterea apelului, casarea hotărârii Judecătoriei Căușeni, sediul Central din 2 aprilie 2025, și pronunțarea unei noi hotărâri prin care acțiunea lui Roșca Alexei să fie respinsă ca tardivă și neîntemeiată.

Poziția intimatului pe marginea apelului:

Partea intimată a fost notificată despre posibilitatea depunerii referinței cu indicarea motivelor de fapt și de drept pe care își întemeiază opinia, precum și probele invocate în susținerea acesteia. Cu toate acestea, intimatul nu a exercitat dreptul de a se expune asupra cererii de apel printr-o referință.

Admisibilitatea apelului:

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 28 octombrie 2025, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza de contencios administrativ a fost repartizată spre examinare în ordine de apel, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Bagrin Lucia.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului.

Potrivit art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată transmite neîntârziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărârii, instanţei de apel.

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Căușeni sediu Central, a fost pronunțat public la 02 aprilie 2025, iar cererea de apel a fost depusă la 11 aprilie 2025 (f. d. 67-68). Astfel, Completul judiciar constată că apelul a fost depus în termenul legal.

Conform art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată.

În speță, hotărârea motivată a fost notificată părții apelante la 10 septembrie 2025, iar motivarea apelului a fost depusă la 8 octombrie 2025, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) din Codul administrativ.

În astfel de circumstanțe, în temeiul reglementărilor prevăzute la art. 232-233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererii de apel în cauză, motiv din care se purcede la examinarea apelului în fond.

Argumentele părților în cadrul judecării apelului:

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, reprezentantul apelantei Primăria Talmaza, avocat Muntean Ivan a susținut apelul în sensul declarat. A solicitat admiterea apelului, casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Căușeni sediu Central din 02 aprilie 2025, cu pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

Reprezentantul intimatului Roșca Alexei, avocat Pascal Veronica, în ședința de judecată a instanței de apel a pledat pentru respingerea cererii de apel și menținerea hotărârii instanței de fond.

Reprezentantul apelantului Consiliul local Talmaza, în ședința de judecată a instanței de apel, nu s-a prezentat, procedura de citare a fost efectuată corespunzător. Astfel, Colegiul judiciar consideră posibilă examinarea cauzei în lipsa părții intimate.

Aprecierea instanţei de apel:

Audiind explicaţiile părţilor prezente în proces, apreciind materialele dosarului şi înscrisurile administrate, verificând argumentele expuse în cererea de apel, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că apelul declarat de Consiliul local Talmaza şi Primăria sat Talmaza este întemeiat, motiv din care urmează a fi admis, cu casarea hotărârii Judecătoriei Căuşeni sediu Central din 02 aprilie 2025, din următoarele considerente.

Cu referire la admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ:

În sensul 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 naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public

Noțiunea de „act administrativ” este reglementată de art. 10 din Codul administrativ și de Rezoluția (77) 31 „Cu privire la protecția individului față de actele autorităților administrative”, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997. Ținând seama de prevederile menționate, actul administrativ poate fi definit ca fiind un act unilateral, cu caracter normativ sau individual, adoptat sau emis de către o autoritate publică sau de o persoană privată împuternicită prin lege sau printr-un act administrativ, în mod unilateral, în baza și în vederea exercitării legii, pentru naşterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice de drept administrativ.

Reieșind din dreptul subiectiv al subiectului afectat, care la fel a fost predeterminat de legiuitor și care a fost formulat astfel - orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

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

Conform 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.

Dispoziția art. 22 alin. (1) Cod administrativ prevede că, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

În corespundere cu art. 39 alin. (1)-(2) Cod administrativ, controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. 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.

Potrivit art. 189 alin. (1) și (2) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

La fel, în sensul art. 209 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, acțiunea în contestare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art. 165 alin. (1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător.

În condițiile cauzei deduse judecării, Colegiul judiciar menționează că reclamantul Roșca Alexei s-a adresat cu acțiune în instanță la 18 septembrie 2024, conținutul căreia denotă că a formulat o acțiune în contestare și obligare, acțiunea fiind admisibilă, fiind respectate prevederile legale, cât și termenul de contestare.

Având în vedere că în procesul examinării cererii de apel, nu au fost constatate circumstanțe care să determine inadmisibilitatea acțiunii, etapa verificării admisibilității fiind depășită, Completul judiciar consideră că litigiul urmează a fi examinat în fond, prin aprecierea argumentelor invocate și a probatoriului administrat.

Cu referire la fondul acțiunii:

În conformitate cu prevederile art. 195 Cod administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod.

Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepţia art.169-171.

Potrivit dispoziţiilor art. 219 alin. (1), (3) Cod administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii- casează integral hotărîrea primei instanțe și emite o nouă decizie.

Potrivit dispozițiilor art. 386 alin. (1) Cod de procedură civilă, hotărârea primei instanţe se casează sau se modifică de instanţa de apel dacă:

a) circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei nu au fost constatate şi elucidate pe deplin;

b) circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei, pe care prima instanţă le consideră constatate, nu au fost dovedite cu probe veridice şi suficiente;

c) concluziile primei instanţe, expuse în hotărîre, sînt în contradicţie cu circumstanţele cauzei;

d) normele de drept material sau normele de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat.

Conform art. 239 Codul de procedură civilă, hotărârea judecătorească trebuie să fie legală şi întemeiată. Instanţa îşi întemeiază hotărârea numai pe circumstanţele constatate nemijlocit de instanţă şi pe probele cercetate în şedinţă de judecată.

În temeiul art. 240 alin. (1) Cod de procedură civilă, la deliberarea hotărîrii, instanţa judecătorească apreciază probele, determină circumstanţele care au importanţă pentru soluţionarea cauzelor, care au fost sau nu stabilite, caracterul raportului juridic dintre părţi, legea aplicabilă soluţionării cauzei şi admisibilitatea acţiunii.

Hotărârea este întemeiată, dacă în ea sunt expuse toate circumstanţele care au importanţă la soluţionarea cauzei şi care au fost verificate în şedinţa de judecată multilateral, complet, fiind elucidate probele privind circumstanţele constatate ale cauzei.

Prevederile legale enunţate impun în mod expres, obligația instanţei de apel să verifice circumstanţele şi raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanţe, precum şi cele care nu au fost stabilite şi este obligată să verifice legalitatea hotărârii în întregul ei şi să se pronunţe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

Conform practicii CEDO instanţa de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligaţia să examineze efectiv problemele esenţiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară. (Hirro Balani c. Spaniei, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; Georgiadis v. Greciei nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru, examinând legalitatea hotărârii instanţei de fond prin prisma motivelor invocate în cererea de apel, a materialelor dosarului administrativ şi a normelor de drept aplicabile raportului juridic litigios, audiind explicaţiile participanţilor la proces şi apreciind probele administrate în ansamblul lor, conform principiului liberei aprecieri a probelor, consacrat de art. 93 Cod administrativ şi art. 130 Cod de procedură civilă, concluzionează că apelul declarat de Consiliul local Talmaza și Primăria sat Talmaza este întemeiat şi urmează a fi admis, cu casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Căușeni sediu Central din 02 aprilie 2025 şi emiterea unei noi decizii de respingere a acţiunii, din următoarele considerente.

Colegiul judiciar, verificând legalitatea și temeinicia hotărârii Judecătoriei Căușeni sediul Central din 02 aprilie 2025, prin prisma motivelor invocate în cererea de apel, a materialelor dosarului, precum și a normelor de drept material și procedural aplicabile speței, ajunge la concluzia că apelul declarat de Consiliul local Talmaza și Primăria satului Talmaza este întemeiat și urmează a fi admis, cu casarea integrală a hotărârii instanței de fond și pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii ca neîntemeiată.

Colegiul judiciar reține că instanța de fond a admis parțial acțiunea reclamantului Roșca Alexei, anulând Decizia Consiliului local Talmaza nr. 3/15 din 16 august 2024 și obligând Primarul satului Talmaza să încheie cu reclamantul contractul de vânzare-cumpărare a terenului pretins adjudecat în cadrul licitației din 05 aprilie 2006, desfășurată în temeiul Deciziei Consiliului sătesc Talmaza nr. 2.8.21 din 15 februarie 2006.

Totodată, instanța de fond a considerat că reclamantul a dobândit o „speranță legitimă” asupra terenului litigios, prin faptul achitării prețului indicat în actele prezentate, exercitării posesiei de fapt și achitării impozitelor aferente terenului.

Colegiul judiciar apreciază însă că aceste concluzii sunt rezultatul unei interpretări eronate a circumstanțelor cauzei și a aplicării greșite a normelor de drept material incidente.

În conformitate cu art. 219 alin. (1) Cod 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 și nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanții la proces.

Totodată, potrivit art. 118 alin. (1) Cod de procedură civilă, fiecare parte trebuie să dovedească circumstanțele pe care le invocă drept temei al pretențiilor și obiecțiilor sale.

În speță, sarcina probei privind existența unui drept patrimonial cert asupra terenului litigios revenea reclamantului Roșca Alexei.

Cu toate acestea, din materialele dosarului nu rezultă că reclamantul ar fi demonstrat existența juridică a bunului imobil pretins adjudecat și nici faptul că acesta ar fi fost individualizat în modul prevăzut de lege pentru a putea constitui obiect al unui contract valabil de vânzare-cumpărare.

Colegiul judiciar reține că însăși instanța de fond a constatat, la pct. 74 din hotărâre, că „careva lucrări cadastrale la stabilirea/identificarea, în modul prevăzut de lege, a bunului imobil, nu s-au realizat”.

Această constatare are relevanță juridică esențială pentru soluționarea litigiului.

Potrivit art. 2 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998, terenul reprezintă partea din teritoriu având hotare închise, a cărei suprafață, amplasament și caracteristici sunt reflectate în cadastrul bunurilor imobile.

În conformitate cu art. 4 alin. (3) lit. a) din aceeași lege, terenurile sunt supuse înregistrării obligatorii în Registrul bunurilor imobile.

Totodată, conform art. 321 alin. (2) Cod civil (în redacția de până la 01.03.2019), în cazul bunurilor imobile, dreptul de proprietate se dobîndeşte la data înscrierii în registrul bunurilor imobile, cu excepţiile prevăzute de lege.

Din interpretarea sistemică a acestor norme rezultă că existența juridică a unui teren ca obiect distinct al circuitului civil presupune individualizarea lui cadastrală și înregistrarea în registrul bunurilor imobile.

Or, din materialele dosarului rezultă fără echivoc că pretinsul teren de *****nu a fost format ca bun imobil distinct, nu a avut număr cadastral individual și nu a fost înscris în Registrul bunurilor imobile.

Mai mult, extrasul din Registrul bunurilor imobile din 12 septembrie 2024, anexat la materialele cauzei, demonstrează că bunul cu nr. cadastral ***** are suprafața totală de ***** și aparține satului Talmaza, neexistând niciun înscris care să confirme dezmembrarea ori individualizarea unui lot distinct de *****în beneficiul reclamantului.

În aceste circumstanțe, Colegiul judiciar constată că obiectul pretinsului contract de vânzare-cumpărare nu era determinat și nici determinabil în sensul normelor dreptului civil.

Or, una dintre condițiile esențiale de validitate ale actului juridic civil este existența unui obiect determinat sau cel puțin determinabil.

Lipsa individualizării bunului imobil exclude posibilitatea existenței unui raport juridic translativ de proprietate susceptibil de executare silită sau de protecție jurisdicțională.

Completul specializat reține că simpla existență a unui proces-verbal de licitație sau a unor chitanțe de plată nu poate suplini inexistența juridică a bunului imobil pretins adjudecat.

În mod similar, faptul achitării impozitelor funciare ori exercitarea unei posesii de fapt asupra unui teren nu constituie dovadă suficientă a existenței unui drept de proprietate și nici nu poate obliga autoritatea publică la încheierea unui contract contrar exigențelor legii.

Colegiul judiciar reliefează că prima instanță a acordat acestor împrejurări o valoare juridică excesivă, confundând exercitarea unei posesii de fapt cu existența unui drept patrimonial recunoscut de lege.

În realitate, în lipsa individualizării cadastrale a terenului și a unui contract autentic translativ de proprietate, reclamantul nu a dobândit niciodată dreptul de proprietate asupra bunului pretins.

Colegiul judiciar apreciază eronată și concluzia instanței de fond privind existența unei „speranțe legitime” protejate de art. 1 al Protocolului nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Conform jurisprudenței constante a Curții Europene a Drepturilor Omului, pentru a exista un „bun” sau o „speranță legitimă” în sensul art. 1 Protocolul nr. 1, reclamantul trebuie să demonstreze existența unei baze juridice suficiente în dreptul intern care să îi confere o creanță patrimonială actuală și exigibilă.

Or, în speță, reclamantul nu a demonstrat existența unui drept patrimonial recunoscut de legislația națională asupra unui bun determinat juridic.

În lipsa formării cadastrale și a individualizării terenului, nu poate exista un „bun” în sens autonom convențional.

Prin urmare, refuzul autorităților publice locale de a încheia contractul solicitat nu poate fi calificat drept ingerință în dreptul de proprietate.

Colegiul judiciar mai reține că între actele prezentate de reclamant și actele existente în arhivele autorităților publice există neconcordanțe esențiale care afectează credibilitatea și forța probatorie a înscrisurilor invocate.

Astfel, apelanții au prezentat argumente și înscrisuri potrivit cărora varianta Deciziei nr. 2.8.21 existentă în arhiva oficială nu conține dispoziții privind înstrăinarea unui teren de *****și nici organizarea unei licitații pentru un asemenea bun.

În același sens, procesul-verbal al ședinței consiliului local din perioada respectivă nu consemnează adoptarea unei hotărâri privind vânzarea terenului litigios.

Instanța de fond nu a analizat în mod suficient aceste contradicții și nu a administrat probe concludente în vederea clarificării autenticității și conținutului real al actelor administrative invocate de reclamant.

Prin urmare, concluzia instanței de fond privind existența unei proceduri legale de înstrăinare a terenului nu are suport probator suficient.

Colegiul judiciar reține totodată că instanța de fond a dispus obligarea Primarului satului Talmaza la încheierea contractului de vânzare-cumpărare fără a stabili elementele esențiale ale acestuia, inclusiv obiectul concret, amplasamentul exact, limitele terenului și identificatorul cadastral individual.

O asemenea hotărâre nu întrunește condiția executabilității și creează imposibilitatea obiectivă de executare.

Potrivit art. 225 alin. (1) Cod administrativ, hotărârea judecătorească trebuie să fie legală, întemeiată și executabilă.

Instanța de contencios administrativ nu poate obliga autoritatea publică să emită un act juridic imposibil de executat sau care ar presupune încălcarea normelor imperative ale legislației cadastrale și civile.

Conform art. 16 alin. (2) Cod administrativ, exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

De asemenea, potrivit art. 137 alin. (1) Cod administrativ, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință și în limitele legal stabilite.

În speță, obligarea autorității publice locale la perfectarea unui contract privind un teren neinexistent juridic ar presupune ignorarea normelor imperative privind formarea bunurilor imobile și înregistrarea acestora.

Colegiul apreciază că o asemenea obligație nu poate fi impusă pe cale judecătorească.

Totodată, instanța de fond a depășit limitele învestirii, întrucât reclamantul a solicitat obligarea la încheierea contractului pentru terenul identificat prin numărul cadastral *****, însă instanța a dispus obligarea la încheierea contractului pentru un teren nedeterminat, fără identificare cadastrală concretă. Această contradicție confirmă imposibilitatea stabilirii obiectului exact al raportului juridic litigios.

În ceea ce privește motivele de apel referitoare la prescripția extinctivă și tardivitatea acțiunii, Colegiul judiciar consideră că acestea nu pot constitui temei determinant pentru soluționarea cauzei, întrucât litigiul urmează a fi soluționat prioritar prin prisma inexistenței dreptului material pretins.

Or, chiar presupunând că acțiunea ar fi fost introdusă în termen procedural, reclamantul nu a demonstrat existența unui drept subiectiv susceptibil de protecție jurisdicțională.

Prin urmare, acțiunea urmează a fi respinsă ca neîntemeiată, iar nu ca tardivă.

În consecință, Colegiul ajunge la concluzia că hotărârea instanței de fond este netemeinică, fiind adoptată cu aplicarea eronată a normelor de drept material și cu aprecierea incompletă a circumstanțelor relevante cauzei.

Totodată, argumentele intimatului/reclamant invocate în susținerile verbale sunt neîntemeiate și nu combat legalitatea deciziei autorității publice contestate. În esență, intimatul invocă aceleași circumstanțe care au fost examinate de instanța de fond, fără a demonstra existența unui drept real dobândit asupra terenului litigios.

Faptul organizării licitației și achitării prețului nu echivalează cu dobândirea dreptului de proprietate în lipsa încheierii contractului de vânzare-cumpărare și a înregistrării dreptului în registrul bunurilor imobile, condiții imperative prevăzute de lege pentru transmiterea dreptului asupra terenurilor. Procesul-verbal al licitației și decizia consiliului local reprezintă acte preparatorii ale procedurii de înstrăinare, însă nu substituie contractul autentic și înregistrarea dreptului real.

De altfel, Colegiul judiciar subliniază că invocarea Deciziei Consiliului local nr. 2.8.21 din 16 februarie 2006 ca act administrativ „cu puterea lucrului decis” este eronată, or actul respectiv nu a produs efectul juridic al transmiterii dreptului de proprietate și nu poate obliga autoritatea publică să perfecteze un drept în lipsa îndeplinirii tuturor condițiilor legale aplicabile terenurilor proprietate publică. Mai mult, însăși decizia prevedea expres obligația semnării ulterioare a contractului de vânzare-cumpărare.

Totodată, existența unei evidențe fiscale, a înscrierii în registrele gospodăriilor sau exercitarea unei posesii de fapt nu constituie dovada dreptului de proprietate și nu pot substitui procedura legală de dobândire și înregistrare a bunului imobil.

Argumentele privind „speranța legitimă” sunt, de asemenea, nefondate, deoarece Convenția Europeană protejează bunurile existente sau creanțele suficient de certe, iar nu simple expectative lipsite de consacrare juridică definitivă. În lipsa unui contract valabil și a înregistrării dreptului, intimatul nu poate pretinde existența unui bun protejat în sensul art. 1 Protocolul nr. 1 CEDO.

De asemenea, instanța de fond a interpretat eronat normele Codului administrativ privind executarea actelor administrative individuale. Valabilitatea unui act administrativ nu exclude obligația respectării condițiilor legale pentru producerea efectelor juridice și

nici dreptul autorității publice de a refuza emiterea unui act final atunci când constată neîntrunirea condițiilor prevăzute de lege.

În temeiul art. art. 240 alin. (1) lit. c) alin. (3) din Codul administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel consideră necesară admiterea apelului, casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Căușeni sediul Central din 02 aprilie 2025 și pronunțarea unei noi hotărâri de respingere ca neîntemeiată a acțiunii formulate de Roșca Alexei împotriva Primăriei Talmaza și Consiliului local Talmaza privind contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea încheierii contractului de vânzare-cumpărare.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c) alin. (3) din Codul administrativ și art. 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Apelurile declarate de Consiliul local Talmaza, Primăria sat Talmaza, se admit.

Se casează hotărârea Judecătoriei Căușeni sediu Central din 02 aprilie 2025 și se emite o nouă decizie, prin care acțiunea de contencios administrativ intentată de Roșca Alexei împotriva Primăriei Talmaza și Consiliului local Talmaza, cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea încheierii contractului de vînzare-cumpărare, se respinge.

Decizia este executorie de la emitere, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție. Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Preşedintele completului,
judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii Cașcaval
Andrei

Bagrin
Lucia