Dosarul nr. 3-27/26
2-26054281-46-3-30042026

HOTĂRÂRE
În numele Legii

Dispozitivul Hotărârii pronunțat la 15 iulie 2026 **mun. Soroca**
Hotărârea integrală redactată la 01 octombrie 2026

Judecătoria Soroca (sediul central)
Instanţa compusă din:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Olga Jamba
Grefierul: Pasești Diana

În lipsa participanților la proces.

În sediul instanţei, în şedinţă de judecată publică a examinat acţiunea în contencios administrativ înaintată de cet. Captari Lidia către Consiliul mun. Soroca privind anularea Deciziei nr. 23/11 din 09 februarie 2026 ”cu privire la examinarea cererii cet. Captari Lidia”,

A CONSTATAT:

Argumentele participanților la proces

Argumentele reclamantului

La data de 30 aprilie 2026, în cadrul Judecătoriei Soroca (sediul central) a parvenit cererea de chemare în judecată înaintată de Captari Lidia către Consiliul mun. Soroca privind anularea actului administrativ și obligarea emiterii actului administrativ favorabil.

Solicită reclamanta Captari Lidia anularea Deciziei Consiliului mun. Soroca nr. 23/11 din 09 februarie 2026 ”cu privire la examinarea cererii cet. Captari Lidia”, emiterea deciziei cu privire la transmiterea cet. Captari Lidia în proprietate privată a terenului aferent casei de locuit de pe *****, nr./cad. *****.

În motivarea acțiunii depuse, reclamanta Captari Lidia a indicat că, prin Decizia Comitetului executiv al Consiliului or. Soroca nr. 10 din 20 octombrie 1990, soțului său, Captari Vasile (născut la 14 ianuarie 1955 și decedat la 09 iunie 2025), i-a fost repartizat un teren cu suprafața de 600 m^2 pe fosta str. „Podkova” din or. Soroca. Terenul a fost atribuit pentru construcția unei case de locuit cu suprafața totală de 135 m^2, având la bază calitatea de familie cu mulți copii.

Ulterior, la 05 martie 1991, a fost încheiat contractul nr. 166 privind atribuirea în folosință nelimitată a terenului pentru construcția casei, cu drept de proprietate privată, fiind anexate planul terenului și proiectul casei. Reclamanta a menționat că în anul 2005, soțul său s-a adresat la Oficiul Cadastral Teritorial Soroca pentru întocmirea planurilor cadastrale, iar la 09 decembrie 2005 s-a constatat edificarea pe teren a bucătăriei de vară, a beciului și a casei de locuit (ultima fiind construită în proporție de 72%).

Prin Decizia nr. 39 din 21 februarie 2006 a Primarului or. Soroca, Captari Vasile a fost recunoscut drept beneficiar al construcțiilor neautorizate amplasate pe *****, fiind obligat să perfecteze actele în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 360/1997. După decesul soțului la 09 iunie 2025, în momentul adresării la notar pentru obținerea certificatului de moștenitor,

reclamanta a aflat că actele necesare obținerii autorizației de construcție pentru imobilele amplasate pe terenul nr./cad. ***** nu au fost finalizate.

S-a subliniat faptul că, din momentul atribuirii terenului și până în prezent, familia a administrat continuu gospodăria, achitând toate impozitele și taxele comunale. Având în vedere prevederile referitoare la „amnistia" construcțiilor neautorizate apărute până în 1996, procedură aplicabilă în perioada 30 ianuarie 2024 – 30 ianuarie 2026 (cu posibilitatea prelungirii până în anul 2028), reclamanta s-a adresat, la 16 decembrie 2025, către autoritatea publică locală.

Aceasta a solicitat atribuirea în proprietate privată, fără plată, a terenului aferent construcțiilor, în conformitate cu Codul urbanismului și construcțiilor nr. 434/2023. La 07 aprilie 2026, reclamanta a recepționat Decizia nr. 23/11 din 09 februarie 2026, prin care autoritatea locală a refuzat transmiterea în proprietate privată a terenului în litigiu.

Motivează că nu este de acord cu decizia nominalizată din următoarele considerente:

– terenul în litigiu a fost atribuit familiei în anul 1990, prin act administrativ valabil;

– prin contractul nr. 166 din 05 martie 1991, terenul a fost acordat în folosinţă nelimitată;

– pe teren au fost edificate construcţii casă, bucătărie de vară, beci;

– soţul Captari Vasile (decedat la 09.06.2025), a fost titularul dreptului de folosinţă şi beneficiar al construcţiilor;

– subsemnata este succesor legal şi continuator al raportului juridic;

– terenul este utilizat continuu de peste 30 ani, cu achitarea tuturor obligaţiilor fiscale;

– refuzul autorităţii publice locale ignoră existenţa unui drept de folosinţă dobândit legal, care generează vocaţia legitimă la dobândirea dreptului de proprietate a terenului;

– decizia contestată nu conţine o motivare suficientă şi concretă, nu analizează probele prezentate și nu justifică refuzul în raport cu normele legale aplicabile.

Fiind în dezacord cu acest refuz, la 27 aprilie 2026, reclamanta a depus o cerere prealabilă către Consiliul mun. Soroca și Primăria mun. Soroca, solicitând anularea deciziei de refuz și emiterea unui act administrativ favorabil.

Pentru a nu omite termenul de adresare în instanța de judecată reglementat de art. 209 CA (având în vedere și excepția de la art. 163 lit. a din același cod, potrivit căreia procedura prealabilă nu se efectuează pentru actele consiliilor locale), reclamanta a înaintat prezenta acțiune în contencios administrativ. În susținerea legalității pretențiilor sale, reclamanta a invocat că Decizia nr. 23/11 din 09 februarie 2026 este ilegală, arbitrară și nemotivată, fiind emisă cu încălcarea art. 16, 21 și 118 CA.

Autoritatea pârâtă nu ar fi analizat probele prezentate și nu ar fi indicat temeiurile de fapt și de drept care au stat la baza refuzului de a valorifica un drept de folosință dobândit legal de peste 30 de ani.

În drept, acțiunea a fost întemeiată pe dispozițiile Codului administrativ, art. 77 alin. (5) și art. 14 alin. (2) lit. c) din Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006, art. 11 din Codul funciar, pct. 10 și 14 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 984/1998, precum și pe prevederile art. 387 din Codul urbanismului și construcțiilor nr. 434/2023 referitoare la înregistrarea caselor individuale executate cu abateri sau în lipsa actelor permisive.

Argumentele pârâtului

Prin referința depusă la dosar la 21 mai 2026, pârâtul Consiliul mun. Soroca a solicitat respingerea integrală a cererii de chemare în judecată formulată de reclamanta Captari Lidia ca fiind neîntemeiată și menținerea în vigoare a Deciziei nr. 23/11 din 09 februarie 2026.

În motivarea poziției sale, pârâtul a menționat că a acționat în strictă conformitate cu legea, deoarece autoritatea publică locală nu poate transmite în proprietate privată cu titlu gratuit un teren aferent casei de locuit atâta timp cât, din punct de vedere juridic, casa nu este înregistrată după proprietar. Astfel, s-a dedus că reclamanta nu deține cu drept de proprietate bunurile invocate în cerere.

În acest sens, s-a făcut trimitere la art. 19 Cod funciar, care prevede înstrăinarea terenurilor aferente din domeniul privat al statului/unităților administrativ-teritoriale. Conform alin. (14) al normei citate, autoritatea deliberativă a administrației publice locale transmite în proprietate persoanelor fizice și juridice, cu titlu gratuit, eliberându-le titluri de autentificare a dreptului deținătorilor de teren, sectoarele de teren ocupate de case individuale care se află în proprietate privată a acestora. Prevederile prezentului alineat se aplică terenurilor care reprezintă loturi de pământ de pe lângă casă, repartizate în conformitate cu legislația.

Pârâtul a concluzionat că terenul aferent se transmite în proprietate privată cu titlu gratuit doar pentru deservirea unei case de locuit deja existente și înregistrate. Iar, examinarea minuțioasă a actelor anexate demonstrează că reclamanta nu deține niciun titlu juridic apt să confirme existența dreptului de proprietate asupra terenului litigios și a locuinței.

S-a subliniat că, atât timp cât casa de locuit sau construcția nefinisată nu figurează în Registrul bunurilor imobile, aceasta nu are o existență juridică. Or, conform Codului civil în Registrul bunurilor imobile se înregistrează bunurile imobile, drepturile reale asupra lor, precum și părțile componente ale bunurilor imobile, titularul dreptului real fiind obligat să ceară înscrierea acestora.

Totodată, s-au invocat prevederile art. 465 alin. (1) CC, potrivit cărora, dacă legea nu prevede altfel, drepturile reale asupra bunurilor imobile se constituie, se transmit și se grevează cu alte drepturi reale numai prin înregistrare în Registrul bunurilor imobile. Prin urmare, pârâtul a dedus că drepturile reale asupra bunurilor imobile se nasc, se modifică și se sting doar prin înregistrarea lor.

Referitor la certificatul de moștenitor general prezentat, pârâtul a precizat că acesta atestă doar calitatea reclamantei de succesor generic, dar nu individualizează bunurile vizate. Consiliul mun. Soroca a reiterat că nu este în drept să ofere terenul aferent casei de locuit unei persoane care nu deține dreptul de proprietate asupra bunului imobil.

S-a punctat că autoritatea publică locală nu poate fi obligată să transmită în proprietate un teren în lipsa clarificării situației juridice a construcțiilor amplasate pe acesta. Mai mult, existența unor construcții neînregistrate sau nelegalizate exclude existența unei situații juridice stabile și opozabile.

În continuare, pârâtul a invocat că Decizia nr. 23/11 din 09 februarie 2026 a fost emisă de autoritatea competentă, în limitele atribuțiilor prevăzute de Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală și de legislația funciară, iar procedura administrativă a fost respectată integral, autoritatea examinând cererea, actele anexate și situația juridică a terenului și a construcțiilor. În final, s-a invocat că actul administrativ contestat beneficiază de prezumția de legalitate și este executoriu, iar sarcina demonstrării ilegalității îi revine reclamantei.

Potrivit pârâtului, reclamanta nu a demonstrat existența unor vicii esențiale de procedură sau aplicarea eronată a normelor juridice.

Argumentele participanților la proces expuse în cadrul examinării cauzei

În ședința de judecată, reclamanta Captari Lidia, fiind citată legal nu s-a prezentat și nu a informat instanța cu privire la motivele neprezentării.

În ședința de judecată, pârâtul Consiliul mun. Soroca, fiind citat legal, nu s-a prezentat și nu a informat instanța cu privire la motivele neprezentării.

În conformitate cu prevederile art. 218 lit. d) Cod administrativ, neprezentarea la ședința de judecată, fără motive temeinic justificate, a participanților și/sau a reprezentanților lor nu împiedică soluționarea acțiunii în contenciosul administrativ, astfel instanța a considerat posibilă examinarea cauzei în absența părților, care au fost legal citate despre data, ora și locul examinării prezentei acțiuni, dar nu s-au prezentat la ședința de judecată.

Aprecierea instanței de contencios administrativ

Admisibilitatea

Potrivit prevederilor art. 207 alin. (1) CA 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.

În conformitate cu prevederile art. 191 alin. (1)-(3) CA, cu excepţia cazurilor prevăzute la alin. (2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ. Curţile de apel soluţionează în primă instanţă acţiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate. Curtea de apel Chişinău soluţionează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor emise de Banca Naţională a Moldovei, precum şi acțiunile în contencios administrativ atribuite în competența sa prin Codul electoral.

Potrivit prevederilor art. 194 alin. (1) CA, în procedura în prima instanță, în procedura de apel şi în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătoreşti se soluționează din oficiu probleme de fapt şi de drept.

Conform art. 195 CA, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169-171.

În conformitate cu prevederile art. 196 alin. (1) CA, acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea publică care a desfășurat activitatea administrativă contestată, dacă legea nu prevede altfel.

În conformitate cu prevederile art. 5 CA, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea.

Potrivit prevederilor art. 6 CA procedura administrativă este activitatea autorităţilor publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condiţiilor, pregătirea şi emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condiţiilor, pregătirea şi încheierea unui contract administrativ sau examinarea condiţiilor, pregătirea şi întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sunt părți ale procedurii administrative.

Potrivit prevederilor art. 10 alin. (1) CA, 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.

În conformitate cu prevederile art. 11 alin. (1) lit. a) CA, actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

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

În conformitate cu prevederile art. 20 CA, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

În speță, reclamant Captari Lidia s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului mun. Soroca privind anularea deciziei nr. 23/11 din 09 februarie 2026 prin care s-a refuzat transmiterea cet. Captari Lidia în proprietate privată a terenului aferent casei de locuit de pe *****, nr./cad. ***** și obligarea Consiliului mun. Soroca la emiterea deciziei respective.

Raportând conținutul acțiunii la prevederile codului administrativ, instanța de judecată constată că examinarea acțiunii în contencios administrativ este de competența instanței de judecată de prim nivel, și anume a Judecătoriei Soroca, odată ce potrivit prevederilor pct. 13 din anexa nr. 2 a Legii nr. 514/1995 ”privind organizarea judecătorească”. Or, activitatea administrativă care se pretinde a fi exercitată ține de Consiliul mun. Soroca, care intră în circumscripția teritorială a Judecătoriei Soroca.

Prin urmare, instanța de judecată constată că Judecătoria Soroca (sediul central) este competentă jurisdicțional și teritorial, de a examina acțiunea de contencios administrativ înaintată de Captari Lidia către Consiliul mun. Soroca privind anularea actului administrativ și obligarea adoptării actului administrativ favorabil.

În conformitate cu art. 17 CA, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/ stabilită de lege căruia/ căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În conformitate cu prevederile art. 20 CA, 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.

Conform art. 203 CA, participanţi la proces sunt: a) părţile; b) persoanele atrase în proces de instanţa de judecată; c) alţi subiecţi investiţi de lege cu drept de sesizare. În conformitate cu prevederile art. 204 CA, părţi în procedura de contencios administrativ pot fi persoanele fizice sau juridice şi autorităţile publice în sensul art. 7.

Conform art. 189 alin. (1) CA, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Instanța menționează că la art. 17 CA se dă noțiunea dreptului vătămat, în sens material, iar noțiunea ”revendică încălcarea” din dispozițiile normelor art. 39 CA relevă un aspect procesual și se referă la dreptul reclamantului de a înainta acțiunea în contencios administrativ.

Conform art. 39 alin. (1) și (2) CA, controlul judecătoresc al activității administrative este garantat şi 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 instanţei de judecată competente.

Probabilitatea că dreptul subiectiv ar putea fi vătămat este prezumată de fiecare dată când o persoană este destinatar al actului administrativ individual defavorabil/activității administrative sau este terț.

Instanța atestă că reclamanta Captari Lidia invocă existența unui drept de atribuire a terenului aferent casei de locuit și vătămarea acestui drept prin refuzul pârâtului, Consiliul mun. Soroca, manifestat prin Decizia nr. 23/11 din 09 februarie 2026, de a-i trece în proprietate terenul aferent casei de locuit, amplasate în mun. Soroca, *****, nr./cad. *****.

Astfel, instanța atestă calitatea de subiect cu drept de sesizare a reclamantei Captari Lidia de a se adresa instanței de contencios administrativ cu prezenta acțiune.

Conform art. 206 alin. (1) lit. b) CA, o acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare).

Potrivit prevederilor art. 224 CA, examinând acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri: b) în baza unei acţiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă şi obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenţiei reclamantei de emitere a actului este întemeiată.

Respectiv, instanța de judecată, coroborând prevederile art. 206 cu art. 224 CA, constată că acțiunea în contencios administrativ înaintată de reclamanta Captari Lidia către Consiliul mun. Soroca reprezintă o acțiune în obligare, ținând cont de faptul că se solicită obligarea autorității publice locale de a adopta un act administrativ individual favorabil și, drept rezultat, anularea actului administrativ individual de respingere a solicitării de trecere în proprietate a terenului aferent casei de locuit (Decizia nr. 23/11 din 09 februarie 2026).

Conform art. 208 CA, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege.

Potrivit art. 209 alin. (1) și (2) CA, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia; b) 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. Dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

Potrivit art. 163 CA, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă: a) actul administrativ individual este emis de către Guvern, un consiliu local sau Adunarea Populară a Găgăuziei.

Instanța reține că, prin cererea nr. C-1669/25 din 16 decembrie 2025, reclamanta Captari Lidia a solicitat Consiliului mun. Soroca atribuirea în proprietate privată, fără plată, a terenului aferent casei de locuit situate pe *****, nr./cad. ***** (dosar administrativ/ f.d. 1-27).

Prin scrisoarea nr. C-1669/25 din 19 ianuarie 2026, Consiliul mun. Soroca a informat reclamanta Captari Lidia cu privire la faptul că cererea adresată la data de 16 decembrie 2025 va fi propusă spre examinare în cadrul ședinței ordinare a Consiliului mun. Soroca (dosar administrativ/ f.d. 28).

Prin scrisoarea nr. C-1669/25 din 26 martie 2026, Consiliul mun. Soroca a informat reclamanta Captari Lidia cu privire la emiterea Deciziei nr. 23/11 din 09 februarie 2026, prin care a fost refuzată transmiterea în proprietate privată a terenului din *****, nr./cad. 7801121, cet. Captari Lidia, decizia fiind anexată (f.d. 5-6).

Instanța reține că reclamanta Captari Lidia a invocat recepționarea scrisorii la data de 07 aprilie 2026, iar din materialele cauzei nu rezultă ca pârâtul să fi contestat acest aspect sau să fi prezentat un aviz de recepție cu o altă dată.

Potrivit prevederilor art. 123 alin. (6) CPC, faptele invocate de una dintre părți nu trebuie dovedite în măsura în care cealaltă parte nu le-a contestat.

Prin urmare, instanța apreciază ca fiind întemeiată și necontestată recepționarea de către reclamantă, la data de 7 aprilie 2026, a scrisorii nr. C-1669/25 din 26 martie 2026, respectiv a deciziei nr. 23/11 din 9 februarie 2026.

Fiind în dezacord cu poziția Consiliului mun. Soroca, la 30 aprilie 2026, reclamanta Captari Lidia a înaintat o acțiune în contencios administrativ prin care a solicitat anularea deciziei Consiliului mun. Soroca nr. 23/11 din 9 februarie 2026 și obligarea autorității publice la emiterea unui act administrativ favorabil privind transmiterea în proprietate privată a terenului aferent casei de locuit amplasate pe str. Meșterul Manole nr. 20, identificat cu nr./cad. *****.

Instanța atestă că, în privința solicitării de transmiterea în proprietate privată a terenului aferent casei de locuit amplasate pe str. Meșterul Manole nr. 20, identificat cu nr./cad. *****, se constată că reclamanta Captari Lidia a îndeplinit exigența legală, adresându-se la data de 16 decembrie 2025 către Consiliul mun. Soroca cu o cerere. Referitor la solicitarea de anulare a deciziei nr. 23/11 din 9 februarie 2026 privind refuzul atribuirii terenului, prin prisma prevederilor art. 163 CA, procedura prealabilă nu se impune.

Instanța ține să sublinieze că prevederile Codului administrativ impun instanței exercitarea unui control eficient și efectiv de legalitate. Iar atunci când cetățeanul invocă o vătămare a dreptului de proprietate, restricționarea dreptului reclamantului de a-și prezenta cauza pe fond ar fi disproporționată în raport cu scopul urmărit prin normele de procedură.

Instanța subliniază că admiterea acțiunii spre examinare nu echivalează cu admiterea pretențiilor pe fond. Doar după administrarea tuturor probelor instanța se va putea pronunța dacă cererea de obligare a Consiliului mun. Soroca de a adopta decizia cu privire la transmiterea cet. Captari Lidia în proprietate privată a terenului aferent casei de locuit de pe *****, nr./cad. ***** și de anulare a Deciziei nr. 23/11 din 09 februarie 2026 este întemeiată.

Având în vedere necesitatea verificării existenței dreptului vătămat invocat și considerând că limitarea accesului la justiție ar fi contrară spiritului Codului administrativ, instanța reține că reclamanta Captari Lidia este subiect cu drept de sesizare a instanței de contencios administrativ, a depus acțiunea în termen, iar acțiunea depusă nu este exceptată de la controlul judiciar. Prin urmare, în speță nu există motive de inadmisibilitate a acțiunii în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din CA și nici vreun alt incident procesual care ar atrage necesitatea declarării inadmisibilității acesteia. Din aceste considerente, acțiunea este admisibilă și, pe cale de consecință, se va purcede la examinarea pe fond a acesteia.

Fondul cauzei

Studiind materialele dosarului, apreciind pretențiile formulate în acțiune în raport cu probele prezentate, instanța de contencios administrativ concluzionează că acțiunea în contencios administrativ înaintată de Captari Lidia către Consiliul mun. Soroca este neîntemeiată și urmează a fi respinsă din considerente ce vor fi expuse infra.

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. b) și f) CA, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: (b) în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată; (f) respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sânt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)–e).

În corespundere cu prevederile art. 22 alin. (1) CA, 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.

Conform art. 195 CA, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169–171.

Potrivit art. 218 CA, examinarea și soluționarea în fond a acțiunii în contencios administrativ are loc conform prevederilor Codului de procedură civilă, cu următoarele excepții: a) examinarea și soluționarea acțiunii în contencios administrativ are loc în ședință publică, iar în cazuri de excepție stabilite de lege – în ședință închisă. Participanții la proces se citează; în citație se comunică locul, data și ora ședinței. Dacă participanții la proces convin de comun acord, examinarea și soluționarea acțiunii în contencios administrativ are loc în procedură scrisă; b) instanța de judecată acceptă probele prezentate după termenul stabilit în faza de pregătire pentru examinarea în fond a acțiunii în contencios administrativ, numai dacă participanții la proces justifică și probează imposibilitatea prezentării probelor în termenul stabilit de instanță; c) participanții la proces care s-au prezentat cel puțin o dată în ședința de judecată pe parcursul examinării acțiunii în contencios administrativ sau au efectuat acte de procedură în contextul examinării acțiunii în contencios administrativ nu pot invoca lipsa citației pentru efectuarea actelor de procedură la o dată ulterioară; d) neprezentarea la ședința de judecată, fără motive temeinic justificate, a participanților și/sau a reprezentanților lor nu împiedică soluționarea acțiunii în contenciosul administrativ.

Potrivit art. 219 alin. (1)-(4) CA, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces. Instanța de judecată poate avea o discuție juridică cu participanții la proces sau poate da în scris indicații cu privire la situația de drept a cauzei examinate.

În conformitate cu prevederile art. 118 alin. (1) și alin. (3) CPC fiecare parte trebuie să dovedească circumstanţele pe care le invocă drept temei al pretenţiilor şi obiecţiilor sale dacă legea nu dispune altfel. Circumstanţele care au importanţă pentru soluţionarea justă a pricinii sânt determinate definitiv de instanţa judecătorească pornind de la pretenţiile şi obiecţiile părţilor şi ale altor participanţi la proces, precum şi de la normele de drept material şi procedural ce urmează a fi aplicate.

În conformitate cu prevederile art. 121 CPC instanța judecătorească reține spre examinare şi cercetare numai probele pertinente care confirmă, combat ori pun la îndoială concluziile referitoare la existenţa sau inexistența de circumstanţe, importante pentru soluționarea justă a cazului.

Conform art. 130 alin. (1)-(3) CPC, instanţa judecătorească apreciază probele după intima ei convingere, bazată pe cercetarea multiaspectuală, completă, nepărtinitoare şi nemijlocită a tuturor probelor din dosar în ansamblul şi interconexiunea lor, călăuzindu-se de lege. Nici un fel de probe nu au pentru instanţa judecătorească o forță probantă prestabilită fără aprecierea lor. Fiecare probă se apreciază de instanţă privitor la pertinenţa, admisibilitatea, veridicitatea ei, iar toate probele în ansamblu, privitor la legătura lor reciprocă şi suficienţa pentru soluționarea cauzei.

Reieșind din prevederile art. 240 alin. (1) și (3) CPC, rezultă că, la deliberarea hotărârii, 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. Instanţa judecătorească adoptă hotărîrea în limitele pretenţiilor înaintate de reclamant.

Instanța reține că prin Decizia Comitetului executiv al Consiliului or. Soroca nr. 10 din 20 octombrie 1990, soțului reclamantei, Captari Vasile (născut la 14 ianuarie 1955 și decedat la 09 iunie 2025), i-a fost repartizat un teren cu suprafața de 600 m^2 pe fosta str. „Podkova” din or. Soroca. Terenul a fost atribuit pentru construcția unei case de locuit cu suprafața totală de 135 m^2 (f.d. 12).

Ulterior, la 05 martie 1991, a fost încheiat contractul nr. 166 privind atribuirea în folosință nelimitată a terenului pentru construcția casei, cu drept de proprietate privată, fiind anexate planul terenului și proiectul casei (f.d. 14-15).

La 09 decembrie 2005 Oficiul Cadastral Teritorial Soroca a constatat edificarea pe teren casa de locuit cu suprafața de 81,6 m^2 (suprafața locuibilă neterminată cu gradul de pregătire 75%) și a construcțiilor neautorizatei bucătăriei de vară și a beciului (f.d. 17-24).

Prin Dispoziția Primarului or. Soroca nr. 39 din 21 februarie 2006, Captari Vasile a fost recunoscut drept beneficiar al construcțiilor neautorizate amplasate pe *****, fiind obligat să perfecteze actele în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 360/1997 și să recepționeze construcțiile neautorizate conform Hotărârii Guvernului nr. 285/1996 (f.d. 16).

Potrivit certificatului de moștenitor nr. 1-1349 din 25 noiembrie 2025 se atestă faptul că, la întregul patrimoniu succesoral rămas după decesul cet. Captari Vasile, moștenitor este cet. Captari Lidia (f.d. 8).

Prin cererea nr. C-1669/25 din 16 decembrie 2025, reclamanta Captari Lidia a solicitat Consiliului mun. Soroca atribuirea în proprietate privată, fără plată, a terenului aferent casei de locuit situate pe *****, nr./cad. ***** (dosar administrativ/ f.d. 1-27).

Prin Decizia Consiliului mun. Soroca nr. 23/11 din 09 februarie 2026 s-a refuzat transmiterea în proprietate privată a terenului din *****, nr./cad. *****, cet. Captari Lidia (f.d. 5-6).

Instanța ține să sublinieze că potrivit art. 4 alin. (1)-(5) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998 (*versiunea în vigoare în anul 1998 şi care a succedat repartizării cet. Captari Vasile a terenului pentru construcția casei de locuit*), subiecţi ai înregistrării sînt proprietarii de bunuri imobile şi alţi titulari de drepturi patrimoniale: cetăţeni ai Republicii Moldova, cetăţeni străini, apatrizi, persoane juridice din ţară şi din străinătate, organizaţii internaţionale, Republica Moldova, unităţile ei administrativ-teritoriale, state străine. (2) Obiecte

ale înregistrării sînt bunurile imobile, dreptul de proprietate asupra lor, alte drepturi patrimoniale. (3) La bunurile imobile se raportă: a) terenurile; b) construcţiile capitale; c) apartamentele şi alte încăperi izolate. (4) La alte drepturi patrimoniale se raportă: a) dreptul de gestiune economică; b) dreptul de administrare economică; c) dreptul de folosinţă (drept de folosinţă pe termen nelimitat, drept de arendă pe un termen mai mare de 3 ani, drept viager de posesiune dobîndit prin moştenire, drept viager de folosinţă asupra unei case (încăperi), drept de folosinţă cu titlu gratuit asupra unei încăperi (locuibile sau nelocuibile); d) ipoteca; e) servituțile; f) dreptul de administrare fiduciară, inclusiv în caz de tutelă sau curatelă; g) alte drepturi patrimoniale ce grevează dreptul de proprietate, a căror înregistrare este prevăzută de legislaţia în vigoare. (5) În registrul bunurilor imobile, în afară de drepturile patrimoniale asupra bunului imobil, se înscriu sub formă de menţiune faptele juridice care pot duce la stingerea sau naşterea drepturilor patrimoniale asupra bunului imobil şi se fac rectificările necesare la înscrisuri.

Potrivit art. 5 alin. (1) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998, sunt supuse înregistrării obligatorii bunurile imobile şi drepturile asupra lor indicate la art. 4 alin. (2), (3) şi (4).

Din sensul art. 26 alin. (1) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998, înregistrarea drepturilor se efectuează la cererea titularilor de drepturi, cu excepţia cazurilor prevăzute de prezenta lege.

Iar, conform art. 28 alin. (1) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998, înregistrarea dreptului asupra bunului imobil se face în temeiul următoarelor documente: a) actele administrative emise de autorităţile publice abilitate în modul stabilit de legislaţie, în vigoare la data adoptării lor; b) contractele asupra bunului imobil, încheiate conform legislaţiei în vigoare la data adoptării lor; c) certificatele de succesiune; d) hotărîrile instanţei de judecată; e) titlurile de autentificare a drepturilor deţinătorului de teren şi alte acte (adeverinţe) privind drepturile asupra bunului imobil, eliberate de autorităţile publice abilitate, în modul stabilit de legislaţia în vigoare la data eliberării lor; f) alte documente privind naşterea sau transmiterea drepturilor asupra bunurilor imobile, eliberate conform legislaţiei în vigoare la data naşterii sau transmiterii acestor drepturi.

Din interpretarea sistemică a Codul funciar nr. 828/1991, a Codului funciar nr. 22/2024 și a Legii cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998 existența unui drept real asupra unui teren sau asupra unei construcții este indisolubil legată de înregistrarea acestuia în Registrul Bunurilor Imobile.

Prin urmare, Decizia Comitetului executiv al Consiliului or. Soroca nr. 10 din 20 octombrie 1990 are menirea să certifice atribuirea terenului pentru construcția casei și are un caracter tranzitoriu până la definitivarea procedurii de înregistrare în Registrul Bunurilor Imobile, iar obligativitatea înregistrării fiind pusă în seama titularului titlului.

Instanța reține că prin Decizia Comitetului executiv al Consiliului or. Soroca nr. 10 din 20 octombrie 1990, soțului reclamantei, Captari Vasile i-a fost repartizat un teren pe fosta str. „Podkova” din or. Soroca pentru construcția unei case de locuit, însă acest drept nu a fost valorificat la organul cadastral, din care considerente nu a fost înregistrat dreptul titularului în Registrul Bunurilor Imobile.

Mai mult ca atât, prin Dispoziția Primarului or. Soroca nr. 39 din 21 februarie 2006, Captari Vasile a fost recunoscut drept beneficiar al construcțiilor neautorizate amplasate pe *****, fiind obligat să perfecteze actele în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 360/1997 și să asigure recepționarea construcțiilor neautorizate conform Hotărârii Guvernului nr. 285/1996.

Extrasul din Registrul bunurilor imobile atestă cert că terenul nr./cad. *****, situat în mun. Soroca, ***** (suprafața de 0,065 ha, mod de folosință: pentru construcții), constituie proprietatea administrației publice locale, pe acesta nefiind înregistrată nicio construcție (f.d. 1).

Prin urmare, lipsa unui comportament activ al cet. Captari Vasile în vederea parcurgerii procedurii de recepție a construcțiilor și înregistrarea dreptului în Registrul Bunurilor Imobile nu poate fi imputată autorității publice locale.

Instanța relevă că potrivit art. 19 alin. (14) din Codul funciar nr. 22/2024, autoritatea deliberativă a administrației publice locale transmite în proprietate persoanelor fizice și juridice, cu titlu gratuit, eliberându-le titluri de autentificare a dreptului deținătorilor de teren, sectoarele de teren ocupate de case individuale care se află în proprietate privată a acestora. Prevederile prezentului alineat se aplică terenurilor care reprezintă loturi de pământ de pe lângă casă, repartizate în conformitate cu legislația.

Instanța ține să sublinieze că, transmiterea în proprietate persoanelor fizice și juridice, cu titlu gratuit, a sectoarelor de teren ocupate de case este inerent legată de existența unor construcții ridicate în condiții legale și înregistrarea în Registrul bunurilor Imobile drepturilor asupra acestora.

Din sensul normelor Codului civil cu privire la moștenire, aceasta reprezintă transmisiunea patrimoniului persoanei decedate (masa succesorală) care se transmite moștenitorului exact în starea și cu limitele drepturilor pe care le avea defunctul. Având în vedere că defunctul Captari Vasile nu a deținut un drept înregistrat asupra construcțiilor.

În acest context, instanța subliniază că certificatul de moștenitor nr. 1-1349 din 25 noiembrie 2025 atestă exclusiv vocația succesorală generală a reclamantului, fără a confirma componența masei succesorale și să demonstreze includerea vreunei construcții în aceasta.

Instanța relevă că dreptul de folosință nelimitată dobândit de Captari Vasile prin Decizia Comitetului executiv al Consiliului or. Soroca nr. 10 din 20 octombrie 1990 și Contractul nr. 166 din 05 martie 1991 a intrat în masa succesorală și a fost transmis reclamantei Captari Lidia, în calitatea sa de unic moștenitor acceptant și rămâne valabil și opozabil ca titlu de folosință pentru parcurgerea procedurii de legalizare/recepție a casei, dar el nu se transformă automat și direct în drept de proprietate gratuită pe cale judecătorească în lipsa intabulării construcției.

Deși moștenitoarea Captari Lidia a preluat legal dreptul de a finaliza recepția casei edificate de defunct, acest drept succesoral obligă mai întâi la parcurgerea procedurii de înregistrare a construcțiilor și doar ulterior devine incident dreptul funcțional asupra terenului aferent.

Reclamanta este îndreptățită la declanșarea procedurilor de amnistie și legalizare a construcției neautorizate, beneficiind de prevederile art. 387 din Codul urbanismului și construcțiilor nr. 434/2023, iar acest proces administrativ prealabil trebuie finalizat înainte de a solicita transferul dreptului de proprietate asupra terenului (art. 19 alin. 14 din Codul funciar nr. 22/2024). Or, Consiliul mun. Soroca, în condițiile legale actuale, nu poate transmite gratuit terenul reclamantei până nu se execută recepția finală a bunurilor imobile.

Prin urmare, capătul de cerere privind obligarea Consiliului mun. Soroca la transmiterea cu titlu gratuit a proprietății asupra terenului aferent este prematur și neîntemeiat în acest moment. Potrivit art. 19 alin. (14) din Codul funciar nr. 22/2024, autoritatea este obligată să transmită gratuit dreptul de proprietate doar pentru sectoarele de teren ocupate de case individuale care se află în proprietate privată a acestora.

Interpretarea logico-juridică a acestei norme de competență legată impune existența prealabilă și juridică a bunului imobil (casa de locuit) recepționat și intabulat în Registrul

Bunurilor Imobile pe numele solicitantului. Or, conform extrasului cadastral, pe terenul cu nr./cad. ***** nu figurează nicio construcție înregistrată. Fără finalizarea procedurii de recepție și intabulare a casei, dreptul de proprietate asupra terenului aferent nu poate fi transmis, condiția obligatorie stipulată de legiuitor nefiind îndeplinită.

Pe cale de consecință, reclamanta urmează inițial să procedeze la înregistrarea casei în proprietate conform art. 387 CUC, după care va deține dreptul deplin și exigibil de a obține, gratuit, transferul proprietății asupra terenului aferent.

În contextul celor expuse, instanța atestă ca fiind justificat refuzul autorității publice locale de a transmite cet. Captari Lidia în proprietate privată terenul aferent casei de locuit de pe *****, mun. Soroca nr./cad. *****.

În susținerea pretențiilor sale, reclamanta a invocat faptul că decizia contestată nu conține o motivare suficientă şi concretă, nu analizează probele prezentate și nu justifică refuzul în raport cu normele legale aplicabile.

La acest aspect, instanța atestă că procedura administrativă derulată de Consiliul mun. Soroca a respectat garanțiile prevăzute de Codul administrativ. Actele cauzei certifică faptul că proiectul deciziei a fost avizat pozitiv de comisia dezvoltarea infrastructurii municipiului, amenajării teritoriului, probleme funciare și protecția mediului (dosar administrativ/f.d. 32). De asemenea, proiectul deciziei contestate conține nota informativă (dosar administrativ/f.d. 31).

Referitor la motivarea insuficientă a Deciziei Consiliului mun. Soroca nr. 23/11 din 09 februarie 2026, instanța atestă ca fiind necorespunzătoare conduita autorității publice locale care a emis un refuz lacunar, încălcând obligația de motivare corespunzătoare a refuzului de atribuire a terenului. O autoritate publică are obligația legală de a explica cetățeanului pașii necesari și motivele de drept ale refuzului.

Instanța reține că, deși motivarea în drept reprezintă o cerință a actului administrativ individual (art. 118 CA), expunerea unei motivări succinte și lacunare nu atrage automat nulitatea acestuia. Nulitatea invocată de reclamant ar putea interveni doar dacă deficiența de formă ar produce o vătămare care nu poate fi înlăturată altfel decât prin anularea actului.

Instanța subliniază că, în cazul unei acțiuni în obligare (art. 206 lit. b) CA), instanța de judecată nu se limitează doar la anularea actului pentru vicii de formă/motivare, ci cercetează fondul dreptului pretins.

În speță, anularea deciziei doar pentru lipsa motivării insuficiente, ar fi dus la reexaminare și la un nou refuz inevitabil, neaducând niciun beneficiu juridic real reclamantei.

Întrucât pe fond reclamanta nu îndeplinește condiția legală imperativă de a deține, cu drept de proprietate, o casă intabulată în Registrul Bunurilor Imobile, anularea deciziei doar pentru lipsa motivării detaliate nu ar satisface interesul legitim material al reclamantei (art. 17 CA), deoarece instanța nu poate dispune obligarea autorității la emiterea actului favorabil (fondul pretenției), din cauza neîntrunirii cerinței legale imperative reglementate de art. 19 alin. (14) din Codul funciar.

Instanța evidențiază că, pentru a solicita anularea unui act administrativ individual, reclamanta exercitând dreptul său la acțiune, urmează nu doar la general să-și expună dezacordul cu activitatea administrativă, ci să-și întemeieze cererea de chemare în judecată pe prevederile legii: 1) în cazul în care consideră că actul administrativ este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii, să indice expres care anume norme legale, în viziunea lui, au fost încălcate; 2) în cazul în care consideră că actul administrativ este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței, urmează să facă referire la normele juridice care reglementează competența, astfel, încât să dovedească încălcarea acesteia; 3) în cazul în care invocă că actul administrativ este

ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite, urmează să indice expres normele procedurale care au fost încălcate.

În executarea obligației de a dovedi circumstanțele pe care le invocă drept temei al pretențiilor sale (conform art. 118 din Codul de procedură civilă), reclamanta Captari Lidia s-a rezumat la prezentarea unui probatoriu lacunar, limitându-se doar la invocarea unui drept pretins de atribuire a terenului ocupat de casă și dezacordul cu decizia Consiliului mun. Soroca nr. 23/11 din 09 februarie 2026.

Deși instanța atestă superficialitatea și lipsa unei motivări ample în fapt și în drept din partea autorității publice locale la emiterea Deciziei contestate, viciu care contravine rigorilor art. 118 CA, acest neajuns formal nu poate conduce, la admiterea acțiunii, odată ce instanța de judecată nu a constatat caracterul grav al viciului dat.

Prin urmare, exercitând controlul judiciar în contenciosul administrativ, instanța de judecată atestă că, realitatea obiectivă stabilită de Consiliul mun. Soroca (nedeținerea de către reclamantă a unui titlu juridic apt să confirme existența dreptului de proprietate asupra locuinței) exclude aplicabilitatea procedurii de transmitere în proprietate privată a terenului aferent casei de locuit. Anularea actului exclusiv pentru o carență de motivare, iar ulterior autoritatea publică să emită exact același refuz, ar contraveni principiului eficienței procedurii administrative și economiei procesuale.

Având în vedere considerentele expuse, instanța de contencios administrativ ajunge la concluzia că argumentele invocate de reclamanta Captari Lidia nu ating pragul minim pentru a fi reținute ca temei de ilegalitate a Deciziei nr. 23/11 din 09 februarie 2026 și lipsa temeiurilor legale de obligare a autorității publice la atribuirea terenului aferent casei de locuit.

Din ansamblul probelor administrate și având în vedere particularitățile constatate, în raport cu normele legale expuse, instanța conchide că acțiunea în contencios administrativ înaintată cet. Captari Lidia către Consiliul mun. Soroca, în integralitatea ei (anularea actului și obligarea emiterii deciziei favorabile), este neîntemeiată, urmând a fi respinsă, cu menținerea în vigoare a Deciziei Consiliului mun. Soroca nr. 23/11 din 09 februarie 2026, ”cu privire la examinarea cererii cet. Captari Lidia”.

În conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) Cod Administrativ al Republicii Moldova, art. 240, 241 Cod de procedură civilă al Republicii Moldova,

HOTĂRĂŞTE:

Se respinge, ca fiind neîntemeiată, acţiunea în contencios administrativ înaintată de cet. Captari Lidia către Consiliul mun. Soroca privind anularea Deciziei nr. 23/11 din 09 februarie 2026 ”cu privire la examinarea cererii cet. Captari Lidia”.

Hotărîrea poate fi contestată cu apel la Curtea de Apel Nord în termen de 30 de zile de la data pronunţării dispozitivului, prin intermediul Judecătoriei Soroca.

Preşedinte de şedinţă,
Judecător **Olga Jamba**