Instanţa de fond: Judecătoria Chişinău, sediul Rîşcani (jud. I. Barbacaru)
Dosarul nr. 3r-287/25 (2-24130119-02-3r-16052025)

D E C I Z I E

20 octombrie 2025 mun. Chişinău

Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru

Completul de Contencios Administrativ în componența:
Preşedintele completului, Sîrbu Victoria
judecătorul Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Judecătorii

examinând în ordine de recurs, recursul declarat de către Golban Natalia și Golban Vladimir, prin intermediul avocatului Cazacu Vladimir, împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 17 aprilie 2025, adoptată în cauza în ordine de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată înaintată de către Golban Natalia și Golban Vladimir împotriva Primăriei or.Codru și Consiliului or.Codru, cu privire la anularea actului administrativ,

C O N S T A T Ă:

Poziția instanței de fond:

La 14.11.2024 Golban Natalia și Golban Vladimir a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Primăriei or.Codru și Consiliului or.Codru, cu privire la anularea actului administrativ.

În motivarea acțiunii a indicat că în fapt, din scrisoarea Primăriei orașului Codru nr. 175 din 14.06.2024 s-a reținut că, prin decizia Consiliului orășenesc Codru nr. 3/13 din 23.05.2024, au fost alocate mijloace financiare pentru proiectarea unei instituții de învățământ general pe un teren proprietate publică.

În urma verificării terenurilor învecinate, s-a constatat că unul dintre acestea este deținut în coproprietate: APL Codru – 58,85%, Golban Natalia – 16,46% și Golban Vladimir – 24,69%, fiind necesară delimitarea cotei-părți și eliberarea terenului aferent APL.

Ulterior, prin Decizia nr. 4/10 din 05.09.2024, Consiliul a aprobat înregistrarea dreptului de proprietate publică asupra unui terenului nr.***** cu suprafața de 0,7953 ha și desființarea construcției amplasate pe acesta.

Prin Dispoziția nr. 103 din 24.09.2024, Consiliul a fost convocat pentru a examina, între altele, încetarea dreptului de proprietate comună pe cote-părți asupra

bunului imobil în cauză.

Documentele arhivistice prezentate de Golban Natalia atestă că bunelul acesteia figura, încă din anul 1946, ca proprietar al acestui teren de 20.000 m², iar în 1951 ca locatar al imobilului de pe strada Schinoasa nr. 5.

Totodată, prin decizia Consiliului din 29.09.2004, deținătorilor de terenuri le-au fost transmise în proprietate privată loturile de pământ aferente caselor și grădinilor, cu mențiunea că suprafețele de facto ce depășesc suprafețele de jure se transmit în folosință până la stabilirea hotarelor exacte.

Golban Natalia și Golban Vladimir au depus cereri pentru achiziționarea terenului aferent casei folosite de familia lor de trei generații, însă aceste solicitări au fost respinse de APL Codru, motivându-se lipsa unor acte procedurale sau înscrisuri justificative.

Prin urmare, aceștia au înaintat cerere prealabilă, solicitând anularea dispoziției nr. 103 din 24.09.2024. Primăria a respins cererea ca inadmisibilă, invocând inexistența unui drept vătămat.

Totuși, având în vedere deținerea efectivă a terenului, plata impozitelor timp de peste 20 de ani, îngrijirea continuă ca un bun proprietar și drepturile conferite prin decizia din 29.09.2004, petiționarii susțin că dispoziția contestată afectează un drept protejat de art. 17 din Codul administrativ.

Invocă și dreptul de preemțiune prevăzut de art. 1143-1146 Cod civil, precum și limitele legale ale restrângerii drepturilor, stabilite de art. 21 alin. (3) Cod civil.

Deasemenea, aceștia subliniază că actul administrativ contestat nu este motivat în conformitate cu art. 118 Cod administrativ, autoritatea publică ignorând argumentele prezentate și neexpunând temeiurile de fapt și de drept care justifică încetarea coproprietății. În plus, potrivit art. 22 și art. 219 Cod administrativ, instanța are obligația cercetării complete a situației de fapt.

În consecință, reclamanții consideră că dispoziția nr. 103 din 24.09.2024 este calificată drept defavorabilă și nejustificată, întrucât afectează grav dreptul de proprietate al petiționarilor.

În temeiul art. 214 alin. (1) Cod administrativ, se solicită suspendarea executării actului administrativ, dat fiind riscul real de prejudiciere a dreptului de proprietate, inclusiv imposibilitatea exercitării prerogativelor acestuia: posesia, folosința și dispoziția, garantate de art. 500–501 Cod civil.

În cele din urmă, reclamanții solicită:

- anularea dispoziției nr.103 din 24.09.2024 prin care s-a aprobat încetarea dreptului de proprietate comune pe cote-părți prin partaj a bunului imobil cu nr.cadastral ***** din *****;
- suspendarea executării dispoziției nr.103 din 24.09.2024 emisă de Consiliul or.Codru până la adoptarea unei hotărâri judecătorești;
- încasarea cheltuielilor de judecată.

La 11.04.2025, pârâtul Primăria or. Codru a prezentat referința pe marginea cererii de suspendare precum și demersul privind declararea acțiunii ca inadmisibilă în temeiul art.207 alin.(2) lit.e) Cod administrativ.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 17 aprilie 2025, s-a declarat inadmisibilă acțiunea înaintată de Golban Natalia și Golban Vladimir împotriva Primăriei or.Codru și Consiliului or.Codru, cu privire la anularea actului administrativ.

Solicitarea recurentului:

La 2 mai 2025 Golban Natalia și Golban Vladimir a declarat cerere de recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 17 aprilie 2025, solicitând admiterea recursului și anularea încheierii primei instanţe.

Argumentele părților:

În motivarea cererii de recurs a invocat recurenții au reiterat aceleași circumstanțe de fapt și de drept indicate în acțiunea inițială.

Verificarea termenului de declarare a recursului:

Conform art. 242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.

În prezentul caz, Colegiul civil a reținut că încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, din 17 aprilie 2025 a fost atacată de recurenți la data de 2 mai 2025. Având în vedere dispozițiile legale incidente și raportându-le la circumstanțele cauzei, Colegiul civil a constatat că recursul declarat de Golban Natalia și Golban Vladimir a fost depus în termenul legal.

Aprecierea instanței de recurs:

Studiind recursul declarat și materialele cauzei, Colegiul consideră că recursul urmează a fi respins ca neîntemeiat, cu menţinerea încheierii instanţei de fond, reieşind din considerentele ce succed.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, *examinînd recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.*

Conform art. 241 alin.(1), (3) Cod administrativ, *încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărîre, în cazurile prevăzute de prezentul cod şi de alte legi. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.*

Astfel, actele cauzei atestă că, la 24 septembrie 2024 primarul orașului Codru a emis dispoziția nr.103 cu privire la convocarea ședinței extraordinare a

Consiliului orășănesc Codru nr.5 din 27 septembrie 2024.

În răspuns la cererea prealabilă a reclamanților, Primarul or. Codru prin răspunsul din 15 octombrie 2024 a respins solicitarea depusă împotriva Dispoziției nr.103 din 24 septembrie 2024 ca inadmisibilă, întrucât nu sunt întrunite elementele esențiale de a fi supusă contestării.

Ca consecință, Golban Natalia și Golban Vladimir la 14 noiembrie 2024 au depus prezenta acțiune.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 17 aprilie 2025, s-a declarat inadmisibilă acțiunea.

Pentru a dispune astfel, judecătorul din prima instanță a reținut că dispoziția primarului or. Codru nr. 103 din 24.09.2024 nu este un act administrativ, ci un act organizatoric, care nu produce efecte juridice proprii și nu poate fi contestat în contencios administrativ. Aceasta a vizat doar convocarea ședinței Consiliului local, fără a dispune încetarea dreptului de proprietate. Totodată, a indicat că reclamanții nu au precizat în mod clar actul administrativ defavorabil și nu au demonstrat o vătămare concretă a unui drept, astfel că, potrivit art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, acțiunea a fost declarată inadmisibilă.

Nefiind de acord cu încheierea primei instanțe, la 2 mai 2025, Golban Natalia și Golban Vladimir a contestat-o cu recurs, invocând argumentele expuse mai sus.

În esență, reclamanții contestă dispoziția primarului, prin care a fost convocată ședința extraordinară a Consiliului orășenesc Codru și includerea pe ordinea de zi a subiectului privind încetarea proprietății comune pe cote-părți prin partaj a unui bun imobil.

Potrivit art.207 alin. (1), (4) din Codul administrativ „*instanţa verifică din oficiu dacă sînt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. Declararea acţiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin. (2) lit. f) – h) nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiaşi reclamant cu aceeaşi acţiune.*”.

Alin.(2) lit.d) și e) din același articol, stabilește că „*acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209; reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17”.*

Potrivit art.15 Codul administrativ „*operațiunile administrative sînt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice. Operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția operațiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terț”.*

În acord cu art. 17 din Codul administrativ *„drept vătămat este orice drept*

sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă”.

Prin urmare, raportând cadrul legal citat la circumstanţele speţei, instanţa de recurs consideră întemeiată concluzia primei instanţe privind declararea inadmisibilă a cererii de chemare în judecată depusă de Golban Natalia și Golban Vladimir în temeiul art. 207 alin.(2) lit. e) Cod administrativ, pe motiv că reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

Instanţa de recurs menţionează că sub aspect procesual, accesul liber la justiţie se materializează în prerogativele pe care le implică dreptul la acţiune, ca aptitudine legală ce este recunoscută de ordinea juridică oricărei persoane fizice sau juridice care pretinde un drept împotriva unei alte persoane ori are un interes pentru constatarea existenţei sau inexistenţei unui drept.

Astfel, potrivit normelor procesuale, pentru a pune pe rol o acţiune, este necesară îndeplinirea cumulativă a unor condiţii de formă şi conţinut, precum ar fi: respectarea competenţei jurisdicţionale, existenţa capacităţii procesuale, revendicarea unui drept încălcat, etc.

În primul rând, Colegiul atrage atenția că instanța era obligată, potrivit art. 207 alin. (1) Cod administrativ, să verifice din oficiu dacă acțiunea introdusă de Moldovanu Petru îndeplinește condițiile legale de admisibilitate.

La caz, obiect al acţiunii depuse de recurenți îl constituie legalitatea dispoziției nr.103 emisă de Primarul orașului Codru din 24 septembrie 2024 cu privire la convocarea ședinței extraordinare a Consiliului orășănesc Codru nr.5 din 27 septembrie 2024.

Respectiv, Colegiul constată că prin acţiunea depusă de reclamanți, se contestă o dispoziție care nu întrunește elementele caracteristice actului administrativ individual şi care este apreciată ca fiind o operaţiune administrativă.

Or, activitatea autorităţilor administraţiei publice se realizează prin două categorii de forme, una producătoare de efecte juridice -actele administrative, contractele administrative şi alta neproducătoare de efecte juridice proprii - operaţiunile administrative. Operaţiunile administrative prezintă un instrument, sau cale premergătoare pentru emiterea, executarea şi controlul executării actelor administrative. De esenţa operaţiunilor administrative ţine faptul că acestea desinestătător nu sunt producătoare de efecte juridice.

Instanța de recurs reține că operațiunea administrativă complexă reprezintă o succesiune de acte juridice și acțiuni material-tehnice provenite de la diferite autorități administrative, acte care se condiționează reciproc și își justifică eficacitatea unul prin altul. Aceste acte pregătitoare nu produc, prin ele însele, efecte juridice, indiferent dacă sunt anterioare actului administrativ final (avize, rapoarte, propuneri, acorduri etc.) sau ulterioare acestuia (aprobări, confirmări,

publicare sau comunicare). Ele constituie simple etape procedurale în procesul de emitere și executare a actului final. În consecință, controlul contencios asupra operațiunilor administrative este, în principiu, exclus atunci când acestea sunt atacate separat, cu excepția actelor pregătitoare anterioare, a căror legalitate poate fi verificată doar în cadrul acțiunii îndreptate împotriva actului administrativ final.

În cazul de față, instanța reține că dispoziția primarului contestată are natura unei operațiuni administrative cu caracter pur organizatoric și nu reprezintă un act administrativ individual producător de efecte juridice asupra drepturilor ori intereselor legitime ale reclamantului.

În cazul dat, dispoziția primarului nu stabilește, nu modifică și nici nu stinge drepturi sau obligații ale reclamantului, ea se limitează la convocarea unei ședințe extraordinare a Consiliului local și la stabilirea ordinii de zi. Simpla includere a unui proiect de decizie în ordinea de zi nu echivalează cu adoptarea deciziei și nu produce efecte juridice asupra dreptului de proprietate al reclamantului. Actul susceptibil de a genera eventuale consecințe juridice ar fi fost doar decizia Consiliului, în cazul adoptării acesteia, și numai un asemenea act ar putea fi supus controlului judecătoresc.

În acest sens, Completul specializat conchide că, calitatea de reclamant în acţiunile în contencios administrativ o poate avea doar persoana care poate revendica un drept vătămat sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă, condiţie care la caz nu a fost întrunită, considerent din care devin aplicabile dispoziţiile art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, potrivit cărora acţiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

Prin urmare, întrucât dispoziția contestată se încadrează în sfera operațiunilor administrative, care, prin natura lor, nu sunt apte să lezeze drepturi subiective și nu pot constitui obiect autonom al acțiunii în contencios administrativ, instanța de recurs constată că lipsește condiția esențială a vătămării prevăzută de art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

Corespunzător, completul specializat al instanţei de recurs conchide că prima instanţă just a stabilit că acţiunea depusă de Golban Natalia și Golban Vladimir este inadmisibilă, în baza temeiului specificat la art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, de vreme ce prin acţiune s-a contestat o operaţiune administrativă, dar nu rezultatul unei proceduri administrative, adică un act administrativ individual.

Prin urmare, condițiile de admisibilitate nu pot fi percepute ca simple formalități, ci ca elemente esențiale ale ordinii juridice, iar părțile sunt obligate să se conformeze acestora, fără a putea transfera asupra instanței propria lipsă de diligență.

Având în vedere aceste circumstanțe, Colegiul menționează că argumentele recursului nu relevă existența unor erori de drept sau de apreciere a normelor legale care să impună casarea încheierii atacate, motiv pentru care soluția primei instanțe se menține ca fiind legală. Argumentele recursului nu evidențiază nici interpretări eronate ale legii, nici omisiuni relevante de analiză, astfel încât soluția primei instanțe se impune a fi menținută ca fiind legală și întemeiată.

Prin urmare, sub aspect procesual, accesul liber la justiţie se materializează în prerogativele pe care le implică dreptul la acţiune, ca aptitudine legală ce este recunoscută de ordinea juridică oricărei persoane fizice sau juridice care pretinde un drept împotriva unei alte persoane ori are un interes pentru constatarea existenţei sau inexistenţei unui drept.

În acelaşi context, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menţionat că accesul la justiţie poate fi limitat, în special prin instituirea condiţiilor de admisibilitate, domeniu în care statul se bucură de o anumită marjă de apreciere. Aceste limitări trebuie să urmărească un scop legitim, asigurându-se o proporţionalitate între interesul persoanei şi scopul legitim urmărit (Guérin contra Franţei, 29 iulie 1998, § 37). Totuşi, limitările nu trebuie să reducă la zero esenţa acestui drept. Regulile de procedură au scopul de a asigura o bună administrare a justiţiei şi, în special, a asigura securitatea raporturilor juridice, iar cei implicaţi în proceduri trebuie să se aştepte ca aceste reguli să fie aplicate (Miragall Escolano ş.a. contra Spaniei, 25 ianuarie 2000, § 33).

Concomitent, Completul judiciar remarcă că, prin instituirea exigenţelor de admisibilitate nu s-a urmărit restrângerea accesului liber la justiţie, de care, în mod evident, cel interesat beneficiază în condițiile legii, ci exclusiv instaurarea unui climat de ordine juridică, indispensabil, în vederea exercitării dreptului constituţional statuat de art.20 din Constituția Republicii Moldova – accesul liber la justiție, prevenindu-se, astfel, abuzurile şi asigurându-se protecţia drepturilor şi intereselor legitime ale celorlalte părţi.

Astfel, din considerentele menţionate şi având în vedere că nu au fost constatate careva temeiuri de fapt şi de drept, doveditoare a ilegalităţii încheierii contestate şi care ar duce la anularea acesteia, Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ ajunge la concluzia de a respinge recursul ca fiind neîntemeiat şi de a menţine încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 17 aprilie 2025, ca întemeiată şi legală.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

D E C I D E:

Se respinge recursul declarat de către Golban Natalia și Golban Vladimir.

Se menţine încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 17 aprilie 2025.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele completului, judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii: Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei