Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (Judecător I.Barbacaru)
Dosarul nr. 3a-167/26
2-23084555-02-3a-02022026

D E C I Z I E

27 mai 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 Ursu Reveca

examinând în ședință publică, cererea de apel depusă de avocatul Vitalie Caldîba acționînd în interesele Cristinei Zavulan-Jovmir împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 20 octombrie 2025, în cauza de acţiunea de contencios administrativ, înaintată de către Cristina Zavulan-Jovmir împotriva Primarului or. Codru și Consiliului or. Codru, persoane terțe Anatolie Zavulan și Elena Zavulan, cu privire la anularea actului administrativ,

A C O N S T A T A T:

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 13 iunie 2023, Cristina Zavulan-Jovmir s-a adresat cu cerere de chemare în judecată împotriva Primarului or. Codru și Consiliului or. Codru, solicitând:

- *anularea deciziei Primarului ***** /după caz Consiliului orășenesc Codru privind autentificarea pe numele cet.Zavulan Anatolie și soției sale Zavulan Elena a dreptului deținătorului de teren asupra terenului pentru construcții cu numărul cadastral *****, amplasat în mun. Chișinău, *****, adiacent terenului și bunurilor imobilele private ale Cristinei Zavulan-Jovmir amplasate în mun. Chișinău, *****A;*

- *anularea titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren din 3 septembrie 2018 eliberat cet. Zavulan Anatolie și soției sale Zavulan Elena asupra terenului pentru construcții cu numărul cadastral *****, amplasat în mun. Chișinău, *****, adiacent terenului și bunurilor imobilele private ale Cristinei Zavulan-Jovmir amplasate în mun.*****, *****.*

În motivarea acțiunii, reclamanta a indicat că la 3 septembrie 2018, autoritatea publică locală al *****, în rezultatul emiterii deciziei corespunzătoare cu privire la autentificarea dreptului deținătorului de teren asupra terenului cu nr.cadastral *****, amplasat în mun.*****, *****, a eliberat soților Elena și Anatolie Zavulan titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren asupra terenului pentru construcții cu numărul cadastral *****, amplasat în mun.*****, ***** - informații deduse din conținutul extrasului din Registrul bunurilor imobile care, în rezultatul interpelării reclamantei, au fost doar confirmate de partea pârâtă, fără însă a prezenta reclamantei și copiile actelor interpelate (refuzul ***** din 16 mai 2023).

Actele administrative contestate, ca și notificarea soluției de refuz cu privire la cererea prealabilă a petentei Cristina Zavulan-Jovmir (răspunsul ***** din 16 mai 2023 care nu conține informația cu privire la exercitarea căilor de atac), fiind emise de autoritatea publică locală în lipsa reclamantei, au fost comunicate Cristinei Zavulan-Jovmir doar în rezultatul depunerii

cererii-interpelării din 12 aprilie 2023 și cererii prealabile (petiției) din 27 aprilie 2023 - fapt care, demonstrează că prezenta acțiune în contencios admnistrativ este depusă în termen.

Pe de o parte, în conformitate cu prevederile art.209 alin. (1), lit. (a) Cod administrativ, (Termenul de înaintare a acțiunii în contencios administrativ), acțiunea în contestare se înaintează în decurs de 30 de zile de la data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă, iar, pe de altă parte, în conformitate cu prevederile art. 209 alin. (2) Cod administrativ, dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea deciziei cu privire la cererea prealabilă - condiții regăsite în cazul din speță care și demonstrează că prezenta acțiune este depusă în termen.

Reclamanta Zavulan-Jovmir Cristina consideră actele administrative contestate ca ilegale, nemotivate, lipsite de considerente faptice și juridice și, drept consecință, pasibile anulării integrale din considerentul că organul emitent, la adoptarea lor, a încălcat atât prevederile imperative ale Legii, cît și procedura stabilită - vicii juridice inadmisibile care, constatînd încălcarea prevederilor imperative ale art. art. 21 alin. 1, 3 (Legalitatea); 24 alin. (1) (Buna-credință); 30 alin. (2) (Securitatea raporturilor juridice); 31 (Motivarea); 32 alin. (2) (Comprehensibilitatea și transparența acțiunilor autorităților publice) Cod administrativ, prin sine lezează drepturile și interesele legitime ale deținătorului dreptului de proprietate asupra bunurilor imobile și terenului adiacente, Zavulan-Jovmir Cristina, ceea ce, nimerind sub incidența art.141 alin.1 (Nulitatea) Cod administrativ, și constată prezența temeiurilor de nulitate a actelor administrative contestate, or, atât decizia autorității publice locale, cât și titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren din 3 septembrie 2018 asupra terenului pentru construcții cu numărul cadastral *****, amplasat în mun. Chișinău, ***** au fost emise de autoritatea publică locală în lipsa asigurării participării neîngrădite la procedura administrativă a persoanelor interesate, în mod special în lipsa deținătorului dreptului de proprietate asupra terenului adiacent Zavulan-Jovmir Cristina (încălcând astfel obligațiile imperative prescrise de art. 32 alin. (2) Cod administrativ), în lipsa expunerii considerentelor esențiale de fapt și de drept care justifică emiterea unui act administrativ individual (încălcînd astfel obligațiile imperative prescrise de art.118 alin. 1,3 Cod administrativ), în lipsa unui conținut suficient de cert care ar justifica actul administrativ individual (încălcând astfel obligațiile imperative prescrise de art.119 alin.1 Cod administrativ), ceea ce, denotă lipsa respectării structurii obligatorii a actului admninistrativ individual (încălcând astfel obligațiile imperative prescrise de art.120 alin. 1, lit. (c) Cod administrativ) - vicii deosebit de grave care și justifică solicitarea reclamantei Zavulan-Jovmir Cristina cu privire la anularea actelor administrative contestate referitoare la autentificarea pe numele soților Elena și Anatolie Zavulan a dreptului deținătorului de teren asupra terenului pentru construcții cu numărul cadastral *****, amplasat în mun.*****, *****, adiacent terenului și imobilelor private ale Cristinei Zavulan-Jovmir amplasate în mun. Chișinău, *****A.

În susținerea concluziilor invocate supra, ca și în confirmarea revendicării drepturilor sale, cărora s-a adus atingere prin activitatea administrativă contestată, reclamanta reține că, la data de 21 septembrie 2012, Alla și Petru Zavulan, acționînd în calitate de donatori, și fiica lor Cristina Zavulan-Jovmir, acționând în calitate de donatar, au încheiat contractul de donație *****, conform căruia reclamanta Cristina Zavulan-Jovmir a dobândit dreptul de proprietate nu doar asupra casei de locuit individuale, cu suprafața de 87,6 mp cu nr. cadastral *****.01 și garajului cu suprafața de 12,6 m.p., cu nr.cadastral *****.02, amplasate în mun.*****, *****, dar și asupra 50,02 % cotă-parte din terenul pentru construcții cu suprafața de 0,1071 ha, cu nr.

cadastral *****, amplasat în mun.*****, ***** - drept de proprietate privată pe cote-părți asupra terenului, adiacent cotei-părți de 49,98 % din terenul cu nr. cadastral ***** din ***** - autentificat prin actele administrative contestate pe numele cet. Zavulan Anatolie, care, după înregistrarea actului juridic în registrul bunurilor imobile (18 octombrie 2012), a devenit opozabil pentru terți, inclusiv pentru autoritatea publică locală al ********** care, fiind coproprietarul 49,98 % cotă-parte din terenul comun, prin lege era obligată să asigure și să respecte atât drepturile reale imobiliare, cât și dreptul de preemțiune a coproprietarului Cristina Zavulan-Jovmir asupra bunului comun.

La 3 septembrie 2018, în lipsa acordului coproprietarului Cristina Zavulan-Jovmir cu privire încheierea actelor de administrare asupra bunului comun (terenul cu numărul cadastral *****), în lipsa asigurării dreptului de preemțiune a Cristinei Zavulan-Jovmir asupra cotei-părți de 49,98 % din terenul cu pricină, precum și necătând la retragerea acordului Cristinei Zavulan-Jovmir din 21.06.2016 cu privire la acordarea de către Primăria ********** cetățeanului Zavulan Anatolie a 49,98 % cotă-parte din terenul comun cu nr. cadastral ***** (declarația notarială nr. 5996 din 15 august 2017), totuși autoritatea publică locală a ********** a eliberat soților Elena și Anatolie Zavulan titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren asupra terenului cu nr. cadastral ***** amplasat în *****, ceea ce, fiind ilegal, pe de o parte, constată că actele administrative contestate contrazic prevederilor imperative ale art. art. 21 alin. 1, 3 (Legalitatea); 24 alin. 1 (Buna-credință); 30 alin. (2) (Securitatea raporturilor juridice); 32 alin. 2 (Comprehensibiiitatea și transparența acțiunilor autorităților publice) din Cod administrativ, iar pe de altă parte, demonstrează lezarea flagrantă a drepturilor și intereselor legitime a reclamantei Cristina Zavulan-Jovmir - vicii deosebit de grave care, fiind evidente la aprecierea concludentă a circumstanțelor faptice ale speței, și demonstrează incontestabil nulitatea deciziei autorității publice locale a ***** privind autentificarea pe numele Elenei și Anatolie Zavulan a dreptului deținătorilor de teren asupra terenului pentru construcții cu numărul cadastral *****, amplasat în mun.*****, ***** și titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren din 3 septembrie 2018 eliberat Elenei și Anatolie Zavulan asupra terenului pentru construcții cu numărul cadastral *****, amplasat în mun.*****, ***** - motive care și justifică solicitările reclamantei Cristina Zavulan-Jovmir invocate în acțiunea sa de contencios administrativ.

Remarcă reclamanta și faptul că, anterior depunerii prezentei acțiuni, reclamanta Cristina Zavulan-Jovmir, în scopul anulării actelor administrative contestate și astfel restabilirii drepturilor lezate prin activitate administrativă a autorității publice locale a *****, totuși a depus pârâților o cerere prealabilă care însă, după cum a reliefat supra, așa și nu a fost soluționată, ceea ce, reconfirmând lipsa intenției reale a părții pârâte de a soluționa litigiul apărut, demonstrează exercitarea de către autoritatea publică locală a obligațiilor sale cu rea-credință, ceea ce fiind ilegal, și duce în consecință la necesitatea apărării drepturilor și intereselor legitime a reclamantei Cristina Zavulan-Jovmir prin intermediul instanței judecătorești specializate, or potrivit art.189 alin. (1) (înaintarea acțiunii în contencios administrativ) Cod administrativ, prevede că orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Invocând prevederile art. art. 20; 163 alin. (1) lit. a); 189 alin. (1); 191 alin.(1); 193 alin.(1); 195; 206 alin. (1), lit.(a), (c), (d); 209 alin.(1), lit. b); 211 alin.(1), (2) Cod administrativ și art. art. 6; 7; 86; 90; 96; 166; 167; 174 CPC, solicită reclamanta admiterea acțiunii.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 12 iulie 2023, au fost atrași în proces în calitate de persoane terțe Anatolie Zavulan și Elena Zavulan (f. d. 58).

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 20 octombrie 2025, s-a respins ca neîntemeiată acțiunea de contencios administrativ, înaintată de către Cristina Zavulan-Jovmir împotriva Primarului or. Codru și Consiliului or. Codru, persoane terțe Anatolie Zavulan și Elena Zavulan, cu privire la anularea actului administrativ.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 3 noiembrie 2025, avocatul Vitalie Caldîba acționînd în interesele Cristinei Zavulan-Jovmir a declarat apel, solicitând admiterea cererii de apel, casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 20 octombrie 2025, cu emiterea unei noi hotărâri de admitere a cererii de chemare în judecată.

În susținerea apelului, apelanta a invocat că instanța de fond a aplicat eronat normele de drept material și nu a apreciat corespunzător circumstanțele cauzei, ignorând caracterul pretins ilegal al actelor administrative contestate. Potrivit poziției apelantei, decizia autorității publice locale și titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren din 3 septembrie 2018, emise pe numele lui Zavulan Anatolie și Zavultan Elena, sunt afectate de vicii juridice, fiind nemotivate, lipsite de considerente faptice și juridice și adoptate cu încălcarea procedurii administrative.

Apelanta a susținut că prin contractul de donație nr. 1408 din 21 septembrie 2012 a dobândit dreptul de proprietate asupra bunurilor imobile amplasate în *****, *****, precum și asupra unei cote de 50,02% din terenul pentru construcții cu numărul cadastral *****. În opinia sa, având calitatea de coproprietar al terenului, autoritatea publică locală era obligată să țină cont de drepturile sale patrimoniale și să îi asigure participarea la procedura administrativă privind autentificarea dreptului asupra terenului.

Totodată, apelanta a invocat că actele administrative contestate au fost emise fără respectarea principiilor legalității, bunei-credințe, securității raporturilor juridice și transparenței administrative, prevăzute de Codul administrativ. Aceasta a menționat că autoritatea emitentă nu i-ar fi asigurat dreptul de a participa la procedura administrativă, nu ar fi expus motivele de fapt și de drept care au stat la baza emiterii actelor și nu ar fi respectat cerințele privind conținutul și motivarea actului administrativ individual.

De asemenea, apelanta a subliniat că acordul său anterior privind atribuirea cotei de 49,98% din terenul comun către Zavulan Anatolie a fost ulterior retras prin declarație notarială, însă, în pofida acestui fapt, autoritatea publică locală a emis titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren la data de 3 septembrie 2018.

În aceste condiții, apelanta a solicitat admiterea apelului, casarea hotărârii instanței de fond și pronunțarea unei noi hotărâri prin care să fie anulate actele administrative contestate, respectiv decizia autorității publice locale privind autentificarea dreptului deținătorului de teren și titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren emis pe numele lui Zavulan Anatolie și Zavultan Elena.

Poziția intimate:

La 27 februarie 2026, reprezentantul părților intimate-Primarul or. ***** și Consiliul or. *****, Munteanu Veaceslav a depus referință asupra cererii de apel, solicitând respingerea apelului și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 20 octombrie 2025.

Admisibilitatea apelului:

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 2 februarie 2026, 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 Chișinău, sediul Rîșcani, a fost pronunțat public la 20 octombrie 2025, iar cererea de apel motivată a fost depusă la 3 noiembrie 2025 (f. d. 106-108). Astfel, Completul judiciar constată că apelul a fost depus în termenul legal.

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, avocatul Vitalie Caldîba acționînd în interesele apelantei Cristina Zavulan-Jovmir a pledat pentru admiterea cererii de apel în sensul formulat.

Terțul Anatolie Zavulan a solicitat respingerea apelului și menținerea hotărârii instanței de fond.

Intimații Primarul or. ***** și Consiliului or. *****, cât și persoana terță Elena Zavulan nu s-au prezentat, procedura de citare a fost respectată. Astfel, Colegiul judiciar consideră necesar de a examina cauza în lipsa părților care nu s-au prezentat.

Aprecierea instanţei de apel:

Audiind explicațiile reprezentantului apelantei și terțului, analizând normele procesuale și starea de fapt constatată în privința cererii de apel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că apelul este admisibil pentru examinare, dar neîntemeiat, motiv pentru care se impune respingerea cererii de apel, din următoarele considerente.

Cu referire la admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ

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

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

Se reține, că prin acțiunea depusă, Cristina Zavulan-Jovmir a revendicat apărarea pe calea controlului judecătoresc a unui drept în sensul art.17 Cod administrativ.

În acord cu dispozițiile art. 39 din Codul administrativ, (1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit.

(2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

În conformitate cu art. 189 din Codul administrativ, (1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

În temeiul art. 10 din Codul administrativ, (1) Actul administrativ individual este orice dispoziţie, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Conform art. 11 din Codul administrativ, (1) Actele administrative individuale pot fi:

a) acte defavorabile - actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat;

În conformitate cu art. 19 din Codul administrativ, Cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative.

Potrivit art. 162 din Codul administrativ, (1) Procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

(2) Dacă autoritatea publică nu soluţionează petiţia în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă.

(3) Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul;

b) emiterea unui act administrativ individual.

În conformitate cu art. 208 din Codul administrativ, (1) Până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege.

După cum rezultă din materialele cauzei elucidate anterior, urmează că, pînă la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, intimatul/reclamant a respectat procedura prealabilă.

În temeiul dispozițiilor art. 209 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia;

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, acțiunea înaintată de Cristina Zavulan-Jovmir, a fost depusă în instanța de contencios administrativ în termen, cât și cu respectarea procedurii prealabile, din care motive, instanța de fond corect a conchis asupra admisibilității acțiunii și a reținut spre examinare fondul cerințelor formulate în acțiune.

Cu referire la fondul acțiunii:

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: respinge apelul.

Potrivit art. 219 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța 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 acord cu prevederile art. 225 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

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

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătoreşti, o motivaţie şi o analiză clară sunt cerinţele fundamentale ale hotărârilor judecătoreşti şi un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidenţieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce i-au fost prezentate.

Colegiul judiciar menționează că art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justiţiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligaţiei instanţelor de judecată de a-şi argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanţelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent şi unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicţii între motivare şi dispozitiv, constituie o garanţie pentru justiţiabili, în faţa eventualului arbitrariu judecătoresc, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de a putea exercita un eficient control judiciar.

În opinia Completului judiciar, prima instanţă a ţinut cont de aceste deziderate şi a adoptat o hotărâre bazată pe materialul probator administrat și legislația în vigoare, asigurându-se că toate aspectele relevante au fost analizate cu rigurozitate.

Examinând legalitatea și temeinicia hotărârii instanței de fond prin prisma motivelor de apel formulate, a probatoriului administrat și a normelor de drept material și procedural aplicabile, instanța de apel constată că soluția primei instanțe privind respingerea acțiunii este una corectă, fiind rezultatul unei aprecieri juste a circumstanțelor de fapt și a aplicării corespunzătoare a legislației incidente.

Colegiul judiciar reține că obiectul examinării îl constituie legalitatea deciziei Consiliului orășenesc Codru nr. 2/22 din 26 aprilie 2018 „Cu privire la atribuirea în proprietate privată a unui lot de pământ pentru construcția casei de locuit particulare dlui Zavulan Anatolie”, prin care s-a dispus atribuirea în proprietate privată a terenului cu suprafața de 0,0535 ha, ce reprezentă cota de 49,98% din terenul cu numărul cadastral *****, situat în *****, *****.

Din materialele cauzei rezultă că, anterior adoptării actului administrativ contestat, terenul menționat se afla în proprietate comună pe cote-părți, reclamanta Zavulan-Jovmir Cristina, deținând cota de 50,02%, dobândită în temeiul contractului de donație *****, iar cota de 49,98% aparținând unității administrativ-teritoriale.

Astfel, problema juridică supusă examinării constă în determinarea existenței sau inexistenței unui impediment legal pentru autoritatea publică locală de a dispune asupra cotei sale de proprietate și, în special, dacă prin atribuirea acesteia unei alte persoane a fost încălcat vreun drept subiectiv al reclamantei, inclusiv pretinsul drept de preemțiune al coproprietarului.

Colegiul judiciar reține că, potrivit art. 9 alin. (1) și art.10 din Codul administrativ, activitatea administrativă trebuie să fie realizată cu respectarea principiului legalității, autoritățile publice fiind obligate să acționeze numai în limitele competențelor atribuite prin lege și în scopul pentru care acestea au fost instituite.

În același timp, potrivit art. 3 alin. (2) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, exercitându-și atribuțiile în condițiile legii și în limitele teritoriului administrat.

Prin urmare, consiliul local, în calitate de autoritate deliberativă a administrației publice locale, nu reprezintă un simplu executor al unor dispoziții legale, ci dispune de competența de a administra patrimoniul unității administrativ-teritoriale, în limitele stabilite de lege.

În acest sens, art.14 alin. (2) lit. b) și lit. e) din Legea nr. 436/2006, în redacția în vigoare la data emiterii actului contestat, stabilea expres competența consiliului local de a administra bunurile domeniului public și privat al unității administrativ-teritoriale, precum și de a decide atribuirea și schimbarea destinației terenurilor proprietate a satului, comunei sau orașului, în condițiile legii.

Totodată, potrivit art.10 din Codul funciar, consiliile orășenești sunt competente să atribuie terenuri și să determine terenurile destinate construcțiilor, iar conform art.11 din același act normativ, autoritățile administrației publice locale atribuie cetățenilor terenuri pentru construcția caselor de locuit, eliberând documentele care confirmă drepturile asupra acestora.

De asemenea, art. 20 din Codul funciar consacră faptul că drepturile asupra terenurilor se confirmă prin acte juridice și administrative, inclusiv prin titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren, eliberat în cazul atribuirii terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale.

În raport cu aceste norme, Colegiul judiciar constată că Consiliul orășenesc ***** a acționat în limitele competenței sale legale, dispunând asupra unui bun care aparținea patrimoniului unității administrativ-teritoriale, respectiv asupra cotei de 49,98% din terenul cu numărul cadastral *****.

Referitor la argumentul Cristinei Zavulan-Jovmir privind încălcarea dreptului de preemțiune al coproprietarului, Completul specializat constată că acesta pornește de la o interpretare eronată a naturii juridice a operațiunii efectuate de autoritatea publică.

Astfel, art. 352 Cod civil, în redacția aplicabilă la momentul emiterii actului administrativ contestat, reglementa dreptul preferențial al coproprietarilor exclusiv în situația în care unul dintre coproprietari intenționa să vândă cota sa parte din bunul comun.

Esența juridică a dreptului de preemțiune constă în acordarea posibilității celorlalți coproprietari de a substitui cumpărătorul terț, în aceleași condiții contractuale, atunci când are loc o înstrăinare cu titlu oneros. Prin urmare, existența unui preț și a unor condiții de vânzare determinate reprezintă elemente indispensabile pentru exercitarea acestui drept. Or, în cauza dedusă judecății nu a avut loc o vânzare a cotei-părți deținute de unitatea administrativ-teritorială, ci atribuirea cu titlu gratuit a unui teren proprietate privată a autorității publice locale, în temeiul atribuțiilor conferite de Codul funciar și Legea privind administrația publică locală.

În consecință, norma privind dreptul de preemțiune nu este incidentă în speță, deoarece lipsește elementul esențial care determină aplicabilitatea acesteia - existența unui contract de vânzare-cumpărare.

Colegiul judiciar subliniază că normele privind dreptul de preemțiune au caracter excepțional, întrucât limitează libertatea proprietarului de a dispune de bunul său. Din acest motiv, acestea sunt de strictă interpretare și nu pot fi extinse asupra altor forme de transmitere a dreptului de proprietate, cum ar fi atribuirea gratuită a unui teren.

O interpretare contrară ar conduce la restrângerea nejustificată a dreptului de dispoziție al proprietarului asupra propriei cote-părți, instituind o obligație de oferire preferențială către coproprietar chiar și în situațiile în care legea nu prevede o asemenea obligație.

Prin urmare, Completul specializat reține că reclamanta nu putea invoca existența unui drept de preemțiune asupra cotei de teren aparținând unității administrativ-teritoriale, iar neconsultarea acesteia anterior emiterii actului administrativ nu poate fi calificată drept încălcare a unui drept subiectiv garantat de lege.

În ceea ce privește criticile apelantei referitoare la încălcarea procedurii administrative prin neatragerea sa la examinarea chestiunii privind atribuirea terenului și neasigurarea dreptului de participare în procedura administrativă, instanța de apel constată că acestea sunt neîntemeiate, deoarece se bazează pe premisa greșită că simpla calitate de coproprietar asupra unei cote-părți din bunul imobil îi conferea reclamantei un drept automat de participare la procedura administrativă inițiată de autoritatea publică locală.

Colegiul judiciar reține că, potrivit art.16 Cod administrativ, procedura administrativă are drept scop realizarea raporturilor juridice administrative și adoptarea unor acte administrative individuale în conformitate cu legea, cu respectarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor participante.

Totodată, potrivit art.17 Cod administrativ, drept vătămat se consideră orice drept sau libertate stabilită de lege căreia i se aduce atingere prin activitatea administrativă. Prin urmare, existența unui drept procedural de participare la procedura administrativă este condiționată de existența unui interes juridic protejat și de posibilitatea ca actul administrativ să producă efecte directe asupra sferei juridice a persoanei respective.

Or, în speță, decizia Consiliului orășenesc ***** nr. 2/22 din 26 aprilie 2018 nu a avut ca obiect atribuirea sau modificarea dreptului de proprietate al reclamantei asupra cotei de 50,02% din teren, nu a dispus asupra bunurilor aflate în proprietatea acesteia și nu a instituit vreo obligație în sarcina sa.

Actul administrativ contestat a vizat exclusiv cota de 49,98% din teren, care la momentul adoptării deciziei aparținea unității administrativ-teritoriale, aceasta având dreptul de a exercita prerogativele proprietarului asupra bunului său, inclusiv dreptul de dispoziție, în condițiile legii.

În acest context, Colegiul judiciar reține că participarea unei persoane la procedura administrativă nu poate fi justificată exclusiv prin existența unei legături faptice cu bunul asupra căruia se exercită activitatea administrativă, ci presupune existența unei afectări directe a unui drept sau interes legitim recunoscut de lege.

În speță, reclamanta nu a demonstrat existența unui drept material asupra cotei de teren deținute de autoritatea publică locală, iar pretinsul drept de preemțiune invocat nu era aplicabil, după cum s-a constatat anterior. În lipsa unui drept material susceptibil de a fi afectat, nu poate fi reținută existența unui drept procedural încălcat.

Cu referire la dispozițiile art. 86, art. 96 și art. 97 Cod administrativ invocate de apelantă, instanța de apel menționează că aceste norme instituie obligația autorității publice de a examina

circumstanțele relevante ale cauzei, de a identifica participanții la procedura administrativă și de a asigura respectarea drepturilor persoanelor afectate de viitorul act administrativ.

Totuși, obligația de informare și participare nu are un caracter absolut, aceasta existând numai în raport cu persoanele asupra cărora actul administrativ este susceptibil să producă efecte juridice directe.

O interpretare extensivă, potrivit căreia orice coproprietar al unui bun comun trebuie consultat în orice procedură privind cota aparținând unui alt coproprietar, indiferent de natura actului juridic și de efectele acestuia, ar echivala cu instituirea unei limitări neprevăzute de lege asupra dreptului de proprietate al coproprietarului.

În acest sens, Colegiul judiciar reiterează că dreptul de proprietate, garantat de art. 46 din Constituția Republicii Moldova și reglementat de normele Codului civil, include dreptul proprietarului de a poseda, folosi și dispune de bunul său, în limitele stabilite de lege.

Prin urmare, unitatea administrativ-teritorială, în calitate de proprietar al cotei de 49,98% din teren, putea exercita prerogativa de dispoziție asupra acesteia, cu respectarea regimului juridic aplicabil bunurilor din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale.

Referitor la legalitatea procedurii de atribuire a terenului către Zavulan Anatolie, Colegiul judiciar constată că materialele cauzei confirmă faptul că autoritatea publică locală a examinat cererea depusă de acesta, a avut în vedere actele prezentate, precum și avizul comisiei de specialitate a Consiliului orășenesc *****.

Prin decizia contestată, autoritatea publică locală a dispus atribuirea unui teren cu suprafața de 0,0535 ha pentru proiectarea și construirea unei case individuale de locuit, teren care provenea din cota de proprietate a unității administrativ-teritoriale.

Această modalitate de transmitere este expres permisă de legislația funciară. Astfel, art.11 din Codul funciar, aplicabil la data emiterii actului, prevedea competența autorităților administrației publice locale de a atribui cetățenilor terenuri pentru construcția caselor de locuit, iar art.10 alin. (8) lit. c) din Legea nr.121/2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice permitea înstrăinarea cu titlu gratuit a bunurilor domeniului privat al unității administrativ-teritoriale atunci când acestea reprezintă terenuri atribuite persoanelor fizice pentru construcția caselor individuale, conform legii.

Astfel, Colegiul judiciar constată că atribuirea terenului către Zavulan Anatolie nu a reprezentat un act discreționar arbitrar al autorității publice, ci exercitarea unei competențe legale recunoscute expres de normele juridice aplicabile.

De asemenea, Completul de judecată reține că, potrivit principiului proporționalității consacrat de Codul administrativ, autoritatea publică trebuie să asigure un echilibru între interesul public urmărit și eventualele ingerințe asupra drepturilor persoanelor private.

În speță, nu s-a constatat existența unei ingerințe în dreptul de proprietate al reclamantei, deoarece aceasta și-a păstrat integral cota de 50,02% din teren, precum și drepturile asupra construcțiilor amplasate pe acesta. Schimbarea titularului celeilalte cote-părți nu a afectat întinderea sau conținutul dreptului său de proprietate.

Mai mult, Colegiul judiciar apreciază că autoritatea publică locală a urmărit un scop legitim, constând în valorificarea terenului proprietate privată a unității administrativ-teritoriale și asigurarea posibilității edificării unei construcții individuale de locuit, în limitele politicii funciare stabilite de legislația națională.

Prin urmare, nu poate fi reținută existența unui exces de putere, a unui abuz de drept sau a unei exercitări arbitrare a competenței administrative.

În conformitate cu art. 93 Cod administrativ, fiecare participant la procedura de contencios administrativ trebuie să probeze circumstanțele pe care își întemeiază pretențiile și obiecțiile. Sarcina probei revine persoanei care invocă încălcarea unui drept sau interes legitim.

În prezenta cauză, apelanta nu a prezentat probe pertinente și concludente care să demonstreze că prin decizia contestată i-ar fi fost încălcat un drept subiectiv protejat de lege, că autoritatea publică ar fi depășit limitele competenței sale sau că actul administrativ ar fi fost emis cu încălcarea procedurii prevăzute de lege.

Colegiul judiciar menționează că nemulțumirea unei persoane față de consecințele unui act administrativ nu este suficientă pentru anularea acestuia, atât timp cât actul respectiv este emis de o autoritate competentă, în baza unei norme legale, cu respectarea scopului urmărit de legiuitor și fără încălcarea unui drept individual.

Prin urmare, verificând hotărârea primei instanțe prin prisma criticilor formulate în apel, instanța de apel ajunge la concluzia că prima instanță a stabilit corect circumstanțele de fapt, a apreciat corespunzător probele administrate și a aplicat corect normele de drept material și procedural.

În consecință, motivele invocate în cererea de apel nu răstoarnă concluziile instanței de fond și nu constituie temeiuri pentru anularea hotărârii atacate.

În aceste condiții, Colegiul judiciar conchide că decizia Consiliului orășenesc ***** nr. 2/22 din 26 aprilie 2018 „Cu privire la atribuirea în proprietate privată a unui lot de pământ pentru construcția casei de locuit particulare dlui Zavulan Anatolie”, precum și titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren emis în temeiul acesteia, sunt acte administrative legale, emise de o autoritate competentă, în limitele atribuțiilor conferite de lege, iar acțiunea reclamantei a fost în mod justificat respinsă ca neîntemeiată.

În concluzie, Completul specializat, verificând hotărârea primei instanțe în limitele motivelor invocate în cererea de apel, prin prisma materialelor cauzei și a normelor de drept aplicabile, constată că instanța de fond a stabilit în mod corect circumstanțele de fapt și a făcut o aplicare corespunzătoare a prevederilor legale incidente.

Aderent, Completul de judecată reține că drepturile procedurale prevăzute de Codul administrativ sunt instrumente de protecție a drepturilor și intereselor legitime materiale, iar nu scopuri autonome. În lipsa identificării unui drept material încălcat sau susceptibil de a fi afectat prin actul administrativ contestat, nu poate fi constatată existența unei încălcări procedurale de natură să determine anularea actului administrativ.

Totodată, Colegiul judiciar apreciază că autoritatea publică locală a exercitat competența administrativă în limitele prevăzute de lege, cu respectarea scopului urmărit de legiuitor, nefiind constatate elemente de exces de putere, arbitrar sau abatere de la principiile legalității și proporționalității.

Faptul că apelanta nu este de acord cu soluția adoptată de autoritatea publică locală și consideră că ar fi avut un interes în dobândirea cotei atribuite unei alte persoane nu poate constitui, prin sine, un temei pentru anularea actului administrativ, în lipsa demonstrării unei încălcări concrete a unui drept subiectiv sau interes legitim protejat de lege.

Prin urmare, Colegiul judiciar concluzionează că prima instanță a apreciat corect că acțiunea reclamantei este neîntemeiată, iar motivele invocate în apel reprezintă, în esență, o reiterare a argumentelor expuse în fața instanței de fond, fără a demonstra existența unor erori de fapt sau de drept care ar justifica reformarea soluției pronunțate.

Astfel, din considerentele menționate şi având în vedere că hotărârea primei instanţe este legală şi întemeiată, iar argumentele invocate de către apelantă sunt nefondate şi combătute

integral prin constatările expuse supra, Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru ajunge la concluzia de a respinge apelul declarat avocatul Vitalie Caldîba acționînd în interesele Cristinei Zavulan-Jovmir şi a menţine hotărârea primei instanţe.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a), 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 :

Se respinge apelul declarat de avocatul Vitalie Caldîba acționînd în interesele Cristinei Zavulan-Jovmir.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 20 octombrie 2025.

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