

D E C I Z I E

cu privire la respingerea recursului declarat de Nichita Serghei,

în cauza civilă la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Nichita Serghei către Primăria și Consiliul local Iurceni, r-l Nisporeni privind anularea actului administrativ individual și obligarea încetării întreprinderii unor acțiuni,

împotriva încheierii Judecătoriei Ungheni din 26 februarie 2026,

Dosarul nr. 3r-21/26

PIGD nr. 2-26021517-03-3r-19032026

Prima instanță: Judecătoria Ungheni (judecător Dumitru Racoviță)

14 august 2026, mun. Bălți

Textul corespunde originalului

Examinând, fără participarea părților, recursul declarat de Nichita Serghei, împotriva încheierii judecătoriei Ungheni din 26 februarie 2026,

Curtea de Apel Nord, în completul compus din:
Elena Grumeza*, Președinte,*
Natalia Costaș,
Ivan Parii, *judecători*

A constatat următoarele:

ÎN FAPT

1. La data de 19 februarie 2026 reclamantul Nichita Serghei a înaintat în instanţa de judecată, acțiune în ordinea contenciosului administrativ către Primăria și Consiliul local Iurceni, r-l Nisporeni prin care a solicitat:

- ✓ anularea actului administrativ individual emis de Primăria comunei Iurceni, materializat prin anunţul publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 80-83 din 13 februarie 2026, exclusiv în partea ce priveşte scoaterea la licitaţie publică cu strigare a terenului agricol cu numărul cadastral *****, cu suprafaţa de 0,1131 ha, precum şi anularea tuturor actelor administrative subsecvente emise în cadrul procedurii de licitaţie referitoare la acest teren;
- ✓ anularea procedurii de licitaţie publică cu strigare programată pentru 27 februarie 2026, ora 10:00, în incinta Primăriei comunei Iurceni, exclusiv în ceea ce priveşte terenul agricol cu numărul cadastral ***** (0,1131 ha), teren ocupat ilegal şi aflat în litigiu;
- ✓ obligarea autorităţii publice locale (Primăria Iurceni) să înceteze orice acţiuni de înstrăinare a terenului cadastral menţionat, până la: o eliberare efectivă a terenului de ocupaţia ilegală exercitată de Mihail Sîrbu; o clarificare completă a situaţiei juridice şi cadastrale a bunului; o soluţionarea definitivă a litigiului în instanţă;
- ✓ obligarea Primăriei comunei Iurceni să se abţină de la emiterea oricăror acte administrative subsecvente (adjudecare, contract de vânzare-cumpărare, transmitere în proprietate) până la pronunţarea unei hotărâri definitive.

Soluția instanței de fond:

2. Prin încheierea Judecătoriei Ungheni din 26 februarie 2026 s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Nichita Serghei către Primăria și Consiliul local Iurceni, r-l Nisporeni privind anularea operațiunilor administrative.

Solicitarea recurentului:

3. Nefiind de acord cu soluția instanței de fond, la 12 martie 2026, Nichita Serghei a contestat-o cu recurs, solicitând admiterea acestuia, casarea încheierii judecătoriei Ungheni din 26 februarie 2026 cu remiterea cauzei în instanța de fond pentru examinarea în fond a acțiunii sau examinarea acțiunii în fond de către instanța de recurs.

Termenul de declarare a recursului:

4. Conform art. 242 Codul administrativ, recursul împotriva încheierii judecătoreşti se depune motivat la instanţa de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătoreşti, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntîrziat recursul împotriva încheierii judecătoreşti împreună cu dosarul judiciar instanţei competente să soluţioneze recursul
5. Instanța de recurs constată că, încheierea supusă recursului a fost emisă la 26 februarie 2026, aceasta fiind expediată participanților la proces la data de 26 februarie 2026 (f.d.15), iar la 12 martie 2026 recurentul Nichita Serghei a contestat-o cu recurs, prin urmare, Colegiul Civil conchide că recursul este declarat în termenul stabilit de lege.

Argumentele părților:

6. În motivarea recursului s-a invocat că, încheierea instanței de fond este nelegală deoarece instanța în mod eronat a aplicat normele privind calificarea actului contestat și admisibilitatea acțiunii, a ignorat excepțiile legale privind contestarea operațiunilor administrative.
7. Reține că, anunțul de licitație publicat în Monitorul Oficial mu este o simplă operațiune administrativă informativă ci o măsură oficială care inițiază procedura de vânzare, stabilește obiectul, condițiile și data licitației, producând efecte juridice imediate.
8. În aceste condiții, consideră recurentul că acțiunea înaintată se încadrează în mod direct în acțiunea de contestare prevăzută de art. 206 alin.1) lit. a) Cod administrativ.
9. Invocând prevederile art. 15 Cod administrativ reține că, instanța în mod formal a reținut că operațiunile nu ar fi executorii și a omis complet analiza caracterului lor de operațiune îndreptate împotriva terților. Publicarea anunțului și derularea procedurii de licitație sunt prin natura lor îndreptate către un cerc nedeterminat de terți, iar efectele se produc înainte de finalizarea procedurii prin adjudecare/contract. Mai mult, în speță contestarea operațiunilor a fost formulată

concomitent cu constatarea actului administrativ individual materializat prin anunț, astfel nici regula generală art. 15 alin.2) nu justifică inadmisibilitatea.

10. Reține în continuare că este eronată concluzia instanței de fond precum că, acțiunea ar viza eventuale acte administrative individuale care încă nu au fost emise, deoarece cererea privind abținerea de la acte subsecvente este o măsură de prevenire a procedurii efectelor ireversibile nu o constatare în abstract a unor acte inexistente.
11. În speță, trimiterea reclamantului să conteste după finalizarea procedurii transformă protecția judiciară în una iluzorie, deoarece adjudecare și transmiterea dreptului de proprietate pot produce efecte greu ireversibil de reparat, în acest sens invocându-se prevederile art. 172 alin.2) Cod administrativ.
12. Mai evocă, concluzia inadmisibilității în temeiul art. 207 alin.2) lit.2) Cod administrativ este disporoporționată și contrară scopului contenciosului administrativ, respectiv aplicarea prevederilor nominalizate de către instanța de fond este eronată. În speță reclamantul a invocat circumstanțe concrete care indică existența unui interes legitim și a unei posibile încălcări ale drepturilor sale, inclusiv organizarea unei licitații publice în lipsa unei baze decizionale valabile și existența unor circumstanțe ce indică nelegalitatea procedurii. În aceste condiții instanța de fond era obligată să examineze cauza în fond dar nu să o declare ca acțiune inadmisibilă.
13. Evocă că, instanța de fond a examinat superficial cauza fără a analiza circumstanțele concrete ale prezentei speței, respective motivarea încheierii nu poate fi considerate efectivă, fapt ce contravine cerințelor privind motivarea actelor judecătorești și dreptul la un proces echitabil.
14. La fel, decizia Consiliului local Iurceni nr. 2/7 din 13.09.2024 care constituie temeiul juridic pentru vânzarea terenului prin licitație a fost suspendată prin Decizia nr. 2/8 din 27.03.2025. În aceste condiții, autoritatea publică nu mai dispune de un act administrativ valabil care să permită organizarea procedurii de licitație. Procedura de licitație inițiată de Primărie este lipsită de temei juridic, iar instanța de fond era obligată să analizeze aceste circumstanțe în cadrul examinării admisibilității acțiunii.
15. În continuare în temeiul art.172 și art. 214 Cod administrative solicită suspendarea executării actului administrative contestat și a procedurii de licitație publică privind terenul cu nr. cadastral ***** până la soluționarea definitive a litigiului.

Comunicarea actelor:

16. La 11 mai 2026, Colegiul civil a notificat intimații Primăria și Consiliul local Iurceni, r-l Nisporeni, despre depunerea recursului, oferindu-le un termen pentru prezentarea referinței și probelor suplimentare (f.d.36).
17. Intimații Primăria și Consiliul local Iurceni, r-l Nisporeni nu au făcut uz de dreptul său procedural și nu au prezentat referință pe marginea cererii de recurs.

Aprecierea instanței de recurs:

18. Verificând temeiurile invocate în cererea de recurs în raport cu încheierea contestată și normele legale relevante speței, Colegiul civil și de contencios

administrativ al Curții de Apel Nord consideră recursul neîntemeiat din următoarele considerente.

19. Conform art.243 alin.(1) lit. b) Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.
20. Potrivit art.241 alin.(3) Codul administrativ, 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.
21. În conformitate cu prevederile art.194 alin.(1) Codul administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.
22. Conform art. 219 Codul administrativ, (1) Instanţa de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declaraţiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanţi. (2) Instanţa de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greşelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete şi pentru depunerea tuturor declaraţiilor necesare constatării şi aprecierii stării de fapt. Instanţa de judecată indică asupra aspectelor de fapt şi de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanţii la proces. (3) Instanţa de judecată nu are dreptul să depăşească limitele pretenţiilor din acţiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanţii la proces. (4) Instanţa de judecată poate avea o discuţie juridică cu participanţii la proces sau poate da în scris indicaţii cu privire la situaţia de drept a cauzei examinate.
23. Materialele cauzei atestă că, potrivit anunțului publicat în Monitorul Oficial nr. 80-83 (10255-10258) din 13 februarie 2026, Primăria comunei Iurceni, r-l Nisporeni anunță că pe data de 27.02.2026 la ora 10.00 în incinta primăriei com. Iurceni se va desfăşura licitaţia „cu strigare” de vânzare a bunurilor imobile, loturi de terenuri cu destinație agricolă, situate în extravilanul com. Iurceni, r-l Nisporeni - teren agricol cu nr. cadastral *****, suprafața de 0, 1131 ha situat în extravilanul ***** (f.d.11).
24. La rândul său, reclamantul Nichita Serghei invocând faptul că, organizarea unei licitații pentru un teren public care este deja ocupat ilegal, constituie o încălcare gravă a principiilor de administrare legală a patrimoniului public și ridică suspiciuni serioase cu privire la scopul real al autorității publice locale, a formulat prezenta acțiune în ordinea contenciosului administrativ solicitând anularea actului administrativ individual materializat prin anunțul publicat în Monitorul Oficial nr. 80-83 (10255-10258) din 13 februarie 2026.
25. Prin încheierea Judecătoriei Ungheni din 26 februarie 2026 s-a declarat inadmisibilă spre examinare în ordinea contenciosului administrativ, acțiunea înaintată de Nichita Serghei către Primăria și Consiliul local Iurceni, r-l Nisporeni privind anularea operațiunilor administrative.

26. Nefiind de acord cu soluția instanței de fond, la 12 martie 2026, reclamantul Nichita Serghei, a contestat-o cu recurs, solicitând admiterea acestuia, casarea încheierii judecătoriei Ungheni din 26 februarie 2026 cu remiterea cauzei în instanța de fond pentru continuarea examinării în fond a acțiunii, sau examinarea acțiunii în fond de către instanța de recurs.
27. Verificând legalitatea și temeinicia încheierii contestate, prin prisma argumentelor invocate de participanți la proces și a materialelor din dosar, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil și de contencios administrativ, conchide că prima instanță întemeiat a concluzionat declararea acțiunii inadmisibile, din raționamentele ce urmează.
28. Potrivit prevederilor art. 5 din Codul administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operaţiunilor administrative realizate de autorităţile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea.
29. Articolul 6 alin. (1) din Codul administrativ prevede că**,** 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.
30. Art. 10 alin. (1) din Codul administrativ prevede că, 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.
31. În corespundere cu prevederile art. 15 din Codul administrativ, operaţiunile administrative sunt manifestările de voinţă sau activităţile autorităţilor publice care nu produc ca atare efecte juridice. Operaţiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepţia operaţiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terţ.
32. În sensul prevederilor art. 17 din Codul administrativ, Colegiul reține că, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.
33. Ţinând cont de faptul că o dispoziţie legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte şi nu poate opera în mod izolat, ci trebuie citită în coroborare cu celelalte dispoziţii legale incidente care se completează una pe alta ca făcând parte dintr-un sistem juridic coerent, instanţa de recurs reţine la caz prevederile art. 20 din Codul administrativ, potrivit căruia**,** 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.

34. Potrivit art. 21 alin. (3) din Codul administrativ, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor şi a libertăţilor persoanelor decât în cazurile şi în condiţiile expres stabilite de lege.
35. În conformitate cu art. 39 alin.2) din Codul administrativ, 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.
36. În conformitate cu prevederile art. 78 alin. (1) din Codul administrativ, procedura administrativă se finalizează prin efectuarea unei operaţiuni administrative sau prin emiterea unui act administrativ individual, respectiv încheierea unui contract administrativ.
37. Potrivit art. 189 alin. (1) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.
38. În corespundere cu art. 206 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, o acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare).
39. Reieșind din prevederile art. 207 alin. (1), (2) lit. e) din Codul administrativ, instanţa verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. 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.
40. Reiterând normele de drept citate supra, Colegiul civil reține că, că obiectul acţiunii în contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Nichita Serghei către Primăria și Consiliul local Iurceni, r-l Nisporeni, nu reprezintă actele administrative individuale, în sensul art. 10 din Codul administrativ, ci reprezintă o operațiune administrativă, în sensul art. 15 din Codul administrativ.
41. Colegiul relevă că operaţiunile administrative sunt acţiuni realizate de autorităţile administraţiei publice şi de funcţionarii acestora prin care se ajunge la adoptarea, emiterea sau la aplicarea actelor administrative, fie pentru realizarea puterilor respective, fie pentru emiterea unor acte administrative.
42. Instanţa de recurs menţionează că, trăsăturile principale ale faptelor juridice materiale şi ale operaţiunilor administrative, sunt că ele nu concretizează o manifestare de voinţă, deci sunt forme concrete, materiale, prin care se acţionează asupra realităţii existente; faptele materiale şi operaţiunile administrative au ca trăsătură dominantă scopul pentru care se realizează, şi care poate consta în mijlocirea emiterii (adoptării) actelor administrative, determinând şi condiţionând validitatea, emiterea, sau acest scop poate consta în realizarea celuilalt obiectiv al administraţiei - executarea legii.

43. Operaţiunile administrative pot interveni în diferite faze ale procesului de elaborare şi de executare a actelor administrative - în faza pregătirii, emiterii, executării actului administrativ şi în cea a controlului executării.
44. Colegiul judiciar conchide că faptele şi operaţiunile administrative nu pot face obiectul acţiunii în contencios administrativ, în scopul verificării legalităţii lor. Legea recunoaşte ca obiect al acţiunii doar actul administrativ şi nesoluţionarea unei cereri în termenul prescris.
45. Or, operațiunile administrative prezintă un instrument, sau cale premergătoare pentru emiterea, executarea și controlul executării actelor administrative. De esența operațiunilor administrative ține de faptul că acestea de sine stătător *nu sunt producătoare de efecte juridice*. În esență, o operațiune administrativă complexă reprezintă un lanț de acte juridice și operațiuni material-tehnice, provenind de la autorități administrative diverse, acte care se intercondiționează și își justifică reciproc eficacitatea.
46. Chiar dacă sunt anterioare actului administrativ final, având denumirea de avize, rapoarte, propuneri, acorduri etc., ori ulterioare acestuia – aprobări, confirmări sau operațiuni de divulgare a conținutului actului (*publicare*, respectiv comunicare), acestea sunt simple elemente de procedură antrenate în construirea actului final.
47. La caz, reclamantul Nichita Serghei contestă operațiunile administrative ale autorității administrației publice com. Iurceni, care nu sunt executorii în sine, întrucât procedura administrativă de valorificare a bunului prin licitație publică, nu a fost finalizată nefiind emis un act administrativ în acest sens.
48. Astfel, se atestă faptul că reclamantul Nichita Serghei nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17, deoarece, din moment ce operațiunile administrative nu sunt executorii în legătură cu nefinalizarea procedurii administrative, ultimele nu sunt susceptibile de a fi contestate de sine stătător.
49. Cu titlu de principiu, dreptul vătămat este indisolubil legat de un act administrativ emanat de o autoritate publică generator de efecte juridice și de o operațiune administrativă executorie, situație neindetificată în speță.
50. În lumina celor menționate supra, Colegiul judiciar va reține soluția instanței de fond prin care s-a declarat ca fiind inadmisibilă acțiunea formulată de Nichita Serghei, având ca fundament prevederile art.207 alin.(2) lit.e) din Codul administrativ.
51. În baza acestor considerații, instanța de recurs nu se va expune asupra argumentelor invocate de recurent ce țin de fondul litigiului, or, în speță s-a constatat că acțiunea urmează a fi declarată inadmisibilă, din motiv că reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.
52. Din considerentele menţionate şi având în vedere că nu au fost constatate careva temeiuri de fapt şi de drept, doveditoare a netemeiniciei încheierii contestate şi care ar duce la casarea acesteia, Colegiul civil şi de contencios administrativ ajunge la concluzia de a respinge recursul declarat de Nichita Serghei ca fiind

neîntemeiat şi de a menţine încheierea Judecătoriei Unghneni din 26 februarie 2026.

53. În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, Colegiul Civil şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Nord,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

D E C I D E:

Respinge recursul declarat de Nichita Serghei împotriva încheierii judecătoriei Ungheni din 26 februarie 2026 emisă în cauza civilă la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Nichita Serghei către Primăria și Consiliul local Iurceni, r-l Nisporeni privind anularea actului administrativ individual și obligarea încetării întreprinderii unor acțiuni.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului,
judecător **Elena Grumeza**

Judecătorii **Natalia Costaș** **Ivan Parii**