Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, judecător – Jomiru-Niculiță Veronica

Dosarul nr. 3r-724/25

2-25027878-02-3r-21112025

D E C I Z I E

30 martie 2026 mun. Chișinău

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

În componența:

Președintele completului, judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei

examinând fără participarea părților, recursul declarat de Bilba Larisa,

împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 27 octombrie 2025,

emisă în cauza de contencios administrativ, intentată la acțiunea formulată de Bilba Larisa împotriva Primăriei mun. Chișinău și Pretura sectorului Rîșcani cu privire la anularea actului administrativ,

a c o n s t a t a t:

Circumstanțele cauzei

La 03 martie 2025, Bilba Larisa s-a adresat cu cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei mun. Chișinău și Preturii sectorului Rîșcani, solicitând:

- constatarea nulității prescripției nr. 60/22 seria JC din 04 iulie 2022 privind sistarea lucrărilor de construcție neautorizată și a prescripției nr. 05/1-3530 din 28 octombrie 2024 privind demolarea benevolă a construcției din mun. Chișinău str. *****nr. 29;
- anularea prescripției nr. 60/22 seria JC din 04 iulie 2022 privind sistarea lucrărilor de construcție neautorizată și a prescripției nr. 05/1-3530 din 28 octombrie 2024 privind demolarea benevolă a construcției din mun. Chișinău str. *****nr. 29.

Soluția instanței de fond

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 27 octombrie 2025:

- pretenția referitoare la anularea prescripției nr. 60/22 seria JC din 04 iulie 2022 privind sistarea lucrărilor de construcție neautorizată și a prescripției nr. 05/1-3530 din 28 octombrie 2024 privind demolarea benevolă a construcției din mun. Chișinău str. *****nr. 29, din acțiunea depusă de Bilba Larisa, a fost declarată inadmisibilă din motivul nerespectării procedurii prealabile - art. 208 alin. (1) Cod administrativ;
- pretenția referitoare la constatarea nulității prescripției nr. 05/1-3530 din 28 octombrie 2024 privind demolarea benevolă a construcției din mun. Chișinău str. *****nr. 29, din acțiunea depusă de Bilba Larisa, a fost declarată inadmisibilă din motivul neadresării anterioare la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare - art. 208 alin. (5) Cod administrativ;
- acțiunea de contencios administrativ intentată de Bilba Larisa fost declarată inadmisibilă din motivul că reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 - art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

Solicitarea din recurs

La 07 noiembrie 2025 (*în interiorul termenului prevăzut la art. 242 Cod administrativ*), Bilba Larisa a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 27 octombrie 2025.

În motivarea cererii de recurs s-a invocat că, în fapt, la 04 iulie 2022 a fost emisă prescripția nr. 60 seria JC, semnată de agentul constatator Ralea Tudor, prin care s-a dispus sistarea lucrărilor de construcție la imobilul situat în mun. Chișinău, str. *****nr. 29, deținut de recurenta Bilba Larisa în cotă de ½ împreună cu soțul său, Bilba Ghenadie.

Ulterior, la 28 octombrie 2024 a fost emisă prescripția nr. 3-05 de către pretorul sectorului Rîșcani - Furculiță Mihai, prin care s-a dispus demolarea benevolă a construcției din aceeași adresă.

În vederea soluționării litigiului, a fost înaintată o cerere prealabilă către Primăria mun. Chișinău, ca organ ierarhic superior Preturii, însă aceasta a fost respinsă printr-un răspuns semnat de același pretor Furculiță Mihai.

Prin decizia din 05 februarie 2025, Pretura sectorului Rîșcani a respins cererea prealabilă formulată de Bilba Larisa, cu privire la anularea prescripției nr. 60 din 04 iulie 2022 și a prescripției nr. 05/1-3530 din 28 octombrie 2024, referitoare la sistarea lucrărilor și demolarea construcției neautorizate.

Cu referire la prescripția nr. 60 din 04 iulie 2022, recurenta susține că agentul constatator Ralea Tudor a întocmit procesul-verbal nr. 60 pentru contravenția prevăzută de art. 179 Cod contravențional, fără ca Bilba Ghenadie sau Bilba Larisa să fie invitați ori informați, fără prezența acestora și fără efectuarea verificărilor la fața locului, precum și în lipsa unor documente relevante precum autorizația de

construcție și proiectul de execuție, cu ignorarea raportului de expertiză extrajudiciară nr. 082 din 29 iunie 2022, care concluzionează că edificarea respectă normele tehnice, sanitare și antiincendiare și nu afectează imobilele vecine.

Suplimentar, recurenta a invocat existența hotărârii irevocabile a Curții Supreme de Justiție din 29 martie 2023, prin care a fost confirmată legalitatea autorizației de construcție emisă la 02 iunie 2020, în baza căreia familia Bilba a realizat lucrările de reconstrucție.

Ulterior, la 28 octombrie 2022 a fost emis procesul-verbal de recepție finală a clădirii administrative cu nr. cadastral *****. 04, situată în mun. Chișinău, str. *****nr. 29.

Mai mult ca atât, în recurs se susține că Bilba Ghenadie și Bilba Larisa sunt proprietari de bună-credință, fapt confirmat prin înscrierile din registrul bunurilor imobile. Cu toate acestea, Pretura sectorului Rîșcani ar fi inițiat demersuri de demolare în baza prescripției din 2022, fapt considerat o încălcare a dreptului de proprietate garantat de Constituție și CEDO.

De altfel, recurenta susține că instanța de fond a respins în mod eronat acțiunea ca inadmisibilă pe motivul nerespectării procedurii prealabile (art. 208 Cod administrativ), deși aceasta ar fi fost respectată integral prin cererile din 12 decembrie 2024 (nr. 05/1-4127) și 18 februarie 2025 (nr. 05/1-1877), la care s-au primit răspunsuri negative.

Cu referire la procedura de soluționare a litigiului, recurenta a mai menționat că pozițiile părților au fost depuse în scris, fără desfășurarea unei ședințe de judecată.

Aprecierea instanței de recurs

Verificând legalitatea încheierii judecătorești contestate, pe baza înscrisurilor din dosar și a motivelor invocate în recurs în coroborare cu normele legale aplicabile la caz, Completul de contencios administrativ, apreciază recursul ca neîntemeiat și care urmează a fi respins, cu menținerea încheierii instanței de fond, din considerentele ce succed.

Potrivit art. 191 alin. (4) Cod administrativ, Curțile de apel soluționează și cererile de apel împotriva hotărârilor și recursurile împotriva încheierilor emise de judecătorii.

Conform art. 194 alin. (1) Cod 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.

Dispoziția art. 243 alin. (1) lit. b), (2) - (4) Cod administrativ stipulează că examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța respinge recursul. Instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces. Decizia prin care se soluționează recursul împotriva

încheierii judecătorești se motivează în scris. După finalizarea procedurii de soluționare a recursului împotriva încheierii judecătorești, dosarul judiciar se transmite instanței competente în termen de 3 zile.

În fapt, după cum rezultă din lucrările cauzei, Bilba Larisa, este coproprietar al imobilului situat în mun. Chișinău, str. *****nr. 29, deținând împreună cu soțul său, Bilba Ghenadie, câte ½ din dreptul de proprietate.

La data de 24 ianuarie 2022, la Pretura sectorului Rîșcani a parvenit cererea lui Buga Elena, înregistrată cu nr. 04/B-18/22, cu privire la verificarea legalității construcției din str. Spartacus, 29.

Ulterior, la 09 martie 2022, Agenția pentru Supraveghere Tehnică a transmis un demers cu privire la încălcările depistate în urma controlului la fața locului, solicitând măsurile de rigoare.

La 16 aprilie 2022, agentul constatator al Preturii sectorului Rîșcani mun. Chișinău a întocmit proces-verbal de cercetare la fața locului. În urma controlului, s-a constatat că Bîlba Ghenadie, executa lucrări la o clădire de birouri D+P+2E pe str. Spartacus, 29, cu abateri de la proiectul 023/18-PG;SA: extinderi între axele E-F, A-B și 1-4, inclusiv pe teren municipal cadastral *****. 317, fără acte permisive. Lungimea construcției era de 25,7 m^2 față de 21,8 m^2 prevăzuți; POT – 37,86% față de 35% admis; CUT – 1,6 față de 0,65 (4. 1). Acțiunile au fost încadrate ca încălcări ale Regulamentului de urbanism, art. 22 Legea nr. 721/1996 și art. 16, 28 Legea nr. 163/2010 (4. 2), dispunându-se sistarea lucrărilor până la obținerea actelor permisive (4. 3).

La 04 iulie 2022, a fost emisă Prescripția nr. 60 (seria JC nr. 60/22) cu privire la sistarea lucrărilor de construcție neautorizate.

Tot la 04 iulie 2022 a fost întocmit proces-verbal contravențional nr. 45 seria JC nr. 01540, faptele fiind calificate conform art. 179 Cod contravențional, iar materialele au fost transmise instanței în baza art. 423^{10} Cod contravențional (6.1).

La 29 august 2024, avocatul Cucu Dumitru, în interesele lui Bîlba Ghenadie, a depus cerere prealabilă cu privire la anularea Prescripției nr. 60 din 04 iulie 2022, respinsă prin decizia din 04 septembrie 2024 ca tardivă și pentru lipsa dreptului propriu.

La 04 octombrie 2024, Bîlba Larisa a depus o cerere similară, respinsă prin decizia din 11 octombrie 2024 pentru aceleași motive.

La 29 ianuarie 2025 a fost depusă o a treia cerere, respinsă prin decizia din 05 februarie 2025 ca inadmisibilă, fiind depusă tardiv și fără revendicarea unui drept propriu.

În altă ordine de idei, la 17 octombrie 2024, la Pretura sectorului Rîșcani a parvenit demersul Ministerului Justiției al Republicii Moldova, cu privire la demolarea construcției neautorizate din str. Spartacus, 29, mun. Chișinău, din sensul căreia rezultă că prin hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Buiucani din 24

iulie 2023 (menținută prin decizia Curții de Apel Chișinău din 06 decembrie 2023), Bîlba Ghenadie a fost recunoscut vinovat de comiterea contravenției prevăzute la art. 179 Cod contravențional, fiindu-i aplicată amendă de 60 unități convenționale, cu dispunerea demolării construcției neautorizate.

În conformitate cu Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 582 din 03 august 2022 privind demolarea construcțiilor neautorizate, Pretura sectorului Rîșcani a emis Prescripția nr. 3-05/1-3530 din 28 octombrie 2024, prin care s-a solicitat demolarea benevolă, necondiționată și pe cont propriu, în termen de 3 zile de la confirmarea recepționării, a construcției neautorizate de pe str. Spartacus, 29, mun. Chișinău, precum și aducerea terenului în stare corespunzătoare de utilizare, cu avertizarea că în caz de neexecutare va fi emisă dispoziția de demolare și evacuare forțată a instalațiilor neautorizate.

Astfel, Bilba Larisa s-a adresat cu prezenta cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei mun. Chișinău și Preturii sectorului Rîșcani, solicitând constatarea nulității pe de o parte și totodată anularea prescripției nr. 60/22 seria JC din 04 iulie 2022 privind sistarea lucrărilor de construcție neautorizată și a prescripției nr. 05/1-3530 din 28 octombrie 2024 privind demolarea benevolă a construcției din mun. Chișinău str. *****nr. 29.

În drept, Completul de judecată menționează că potrivit art. 5 Cod administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Potrivit art. 6 alin. (1)-(2) Cod administrativ, procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și 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.

Conform art. 7 Cod administrativ, autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public.

În context, potrivit art. 39 alin. (2) Cod administrativ, orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente, iar reieșind din art. 189 alin. (1) al aceluiași Cod, o acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată de orice persoană care consideră că dreptul său a fost încălcat prin activitatea administrativă a unei autorități publice.

Conform art. 207 alin. (1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sânt 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.

Prin prisma prevederilor art. 207 alin. (2) Cod administrativ, instanța de recurs reține că legiuitorul a reglementat o serie de cazuri în care acțiunea în contencios administrativ este inadmisibilă, și anume: atunci când există o hotărâre judecătorească definitivă între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; atunci când există o încheiere judecătorească de încetare a procesului ca urmare a renunțării la acțiune, a retragerii acesteia sau a încheierii unei tranzacții; atunci când este pendinte o altă cauză între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; atunci când acțiunea a fost formulată peste termenul prevăzut de art. 209; atunci când reclamantul nu poate invoca vătămarea unui drept în sensul art. 17; atunci când nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208; atunci când acțiunea este promovată de o persoană lipsită de împuternicire; precum și atunci când cererea nu respectă cerințele de formă prevăzute de art. 211 alin. (1)-(2) și art. 212 alin. (1), iar reclamantul nu a înlăturat neregularitățile în termenul acordat de instanță.

Din prevederile art. 20 Cod administrativ rezultă că 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.

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

Totodată, din prevederile art. 53 alin. (1) din Constituția R. Moldova, completul de judecată subliniază că persoana vătămată într-un drept al său (s.i.) de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

Din analiza circumstanțelor cauzei, completul de recurs consideră întemeiată soluția instanței de fond.

Astfel, în cererea de chemare în judecată nu este indicat concret ce drept subiectiv al reclamantei Bilba Larisa ar fi fost încălcat de către pârât și nici temeiul legal corespunzător. Actele contestate reprezintă prescripții administrative defavorabile emise în legătură cu lucrările de construcție de pe numele lui Bilba Ghenadie, prin care s-au dispus măsuri de sistare a lucrărilor și demolare benevolă.

Din lucrările dosarului rezultă că respectivele acte nu sunt emise pe numele recurentei Bilba Larisa, ci pe numele coproprietarului Bilba Ghenadie. Deși

reclamanta deține o cotă de ½ din imobil, conform extrasului din registrul bunurilor imobile, aceasta nu a formulat cerere prealabilă cu privire la actele contestate, iar decizia asupra cererii prealabile din 05 februarie 2025 este adresată exclusiv lui Bilba Ghenadie. În aceste condiții, nu se constată existența unui drept subiectiv al recurentei afectat direct de actele administrative contestate.

Cu privire la pretenția de constatare a nulității, instanța reține că Bilba Larisa a formulat cerere prealabilă, doar referitor la prescripția nr. 60/22 seria JC din 04 iulie 2022, privind sistarea lucrărilor de construcție neautorizată. În schimb, prescripția nr. 05/1-3530 din 28 octombrie 2024, privind demolarea benevolă a construcției din mun. Chișinău, str. *****nr. 29, nu a fost precedată de o cerere prealabilă adresată instituției competente, deși ambele acte emană de la Pretura sectorului Rîșcani.

În acest sens, sunt incidente prevederile art. 208 alin. (1) și alin. (5) Cod administrativ, condiția procedurii prealabile nefiind îndeplinită pentru toate actele contestate. Prin urmare, inadmisibilitatea acțiunii este justificată.

De asemenea, acțiunea îndreptată împotriva Primăriei municipiului Chișinău este inadmisibilă, întrucât actele contestate au fost emise de Pretura sectorului Rîșcani, autoritatea competentă, fiind incidente dispozițiile art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

Argumentele recurentei cu privire la efectuarea procedurii prealabile nu pot fi reținute, întrucât aceasta a fost realizată doar parțial, exclusiv pentru prescripția nr. 60 seria JC din 04 iulie 2022, fără a acoperi și actul din 28 octombrie 2024.

În consecință, condiția prealabilă obligatorie nu a fost îndeplinită integral, ceea ce atrage inadmisibilitatea acțiunii în partea corespunzătoare.

Pretinsa încălcare a dreptului de proprietate, raportată la art. 46 din Constituție și art. 1 din Protocolul nr. 1 la CEDO, nu poate fi analizată în lipsa stabilirii unui drept subiectiv afectat și a îndeplinirii condițiilor de admisibilitate prevăzute de Codul administrativ.

Nici invocarea existenței unor acte permisive anterioare (autorizație de construcție, certificat de urbanism, proces-verbal de recepție finală) și nici existența unei hotărâri judecătorești anterioare nu înlătură obligația respectării procedurii prealabile și a condițiilor de admisibilitate, acestea fiind aspecte distincte de controlul legalității actelor contestate.

Principiile cu privire la securitatea raporturilor juridice și interdicția retroactivității pot fi examinate doar în cadrul unei acțiuni admisibile, ulterior verificării condițiilor procedurale, inclusiv calitatea procesuală și procedura prealabilă.

În mod corect instanța de fond a reținut și că dreptul de acces la justiție, invocat în temeiul art. 53 din Constituție, nu este absolut, exercitarea sa fiind condiționată de respectarea cadrului legal, inclusiv a procedurii prealabile prevăzute de Codul

administrativ.

În concluzie, instanța de recurs confirmă legalitatea și temeinicia soluției instanței de fond, acțiunea fiind în mod corect declarată inadmisibilă atât pentru nerespectarea procedurii prealabile prevăzute de art. 208 Cod administrativ, cât și pentru lipsa dovedirii unui drept subiectiv vătămat în sensul art. 17 Cod administrativ.

Din considerentele supra-enunțate și având în vedere că nu au fost prezentate probe concludente care să contureze aspectul neîntemeiat și ilegal al actului judecătoresc contestat, Completul judiciar conchide netemeinicia cererii de recurs înaintate de Bilba Larisa, împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 27 octombrie 2025.

În conformitate cu prevederile art. 191 alin. (4), 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ, din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

d e c i d e :

Se respinge recursul declarat de Bilba Larisa.

Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 27 octombrie 2025.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei