Instanţa de fond: Judecătoria Chişinău, sediul Rîşcani (jud. R. Nicula)
Dosarul nr. 3r-595/25 (2-25041036-02-3r-03102025)

D E C I Z I E

16 martie 2026 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 recursul declarat de Cojocaru Ecaterina împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 septembrie 2025, adoptată în cauza înaintată în ordine de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată înaintată de Cojocaru Ecaterina împotriva Primăriei și Consiliului or. Durlești cu privire la constatarea nulității actelor,

A C O N S T A T A T:

Poziția instanței de fond:

La 27 martie 2025 Cojocaru Ecaterina s-a adresat cu o cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei și Consiliului or. Durlești, prin care a solicitat, constatarea nulității deciziei Consiliului or. Durlești nr. 8.14 din 29 septembrie 2009 și a titlului de autentificare nr. 23754 din 18 decembrie 2009.

În motivarea acțiunii a indicat că, este proprietara terenului și a construcției din *****. Astfel, la data de 24 februarie 2009, a fost emis procesului-verbal de recepție finală nr. 17, prin care se indică în mod clar faptul că obiectul (construcția) se află pe terenul cu nr. cadastral *****, *****.

A relatat că, potrivit deciziei Primăriei or. Durlești nr. 43 din 24 februarie 2009, s-a dispus aprobarea procesului- verbal de recepție finală a construcției 01(A) din *****, întocmit de Comisia pentru recepționarea construcțiilor și instalațiilor aferente a Primăriei or. Durlești.

A indicat că, în baza informației deținute de Agenția Servicii Publice, bunul cu nr. cadastral *****.01, amplasat pe terenul cu nr. cadastral *****, deține adresa: *****. Iar, conform extrasului din Registrul bunurilor imobile, reclamanta Cojocaru Ecaterina, deține dreptul de proprietate asupra bunului imobil teren cu nr. cadastral ***** și construcția cu nr. cadastral *****.01, amplasată pe acest teren,

situat în *****.

Totodată, conform informației din Registrul bunurilor imobile, reclamanta Cojocaru Ecaterina deține dreptul de proprietate asupra bunurilor imobile sus indicate, în baza dispoziției Primăriei nr. 43 din 24 februarie 2009 și procesului-verbal de recepție finală nr. 17 din 24 februarie 2009.

A comunicat că, prin decizia Consiliului or. Durlești nr. 8.14 din 29 septembrie 2009 cu privire la atribuirea loturilor de pământ pentru construcția caselor de locuit individuale, deținătorului Cebanu Irina, i s-a repartizat în proprietate privată pământul cu suprafață de 0,0605 ha în hotarele indicate în plan, scopul repartizării terenului fiind construcție locativă.

A explicat că conform planului, bunul imobil are nr. cadastral *****, adresa fiind *****/1, astfel îngrădește total calea de acces al reclamantei la *****.

Prin contractul de vânzare-cumpărare din data de 28 aprilie 2010, Cebanu Irina a vândut terenul cu nr. cadastral *****cumpărătorului Climenco Tatiana, fapt care se confirmă și prin extrasul din Registrul bunurilor imobile.

Prin cererea adresată Primăriei or. Durlești, la 06 noiembrie 2024, reprezentantul reclamantei a solicitat eliberarea deciziei Consiliului or. Durlești nr. 8.14 din 29 septembrie 2009 și a extrasului din Registrul-cadastral deținătorilor de terenuri nr. 23754 din 18 decembrie 2009.

Prin răspunsul Primăriei or. Durlești nr. 3212/24 din 19 decembrie 2024 s-a comunicat faptul că decizia Consiliului or. Durlești nr. 8.14 din 29 septembrie 2009 a fost ridicată de către ofițerii de urmărire penală a CNA pe marginea examinării unui dosar penal, iar cu referire solicitarea privind eliberarea extrasului din Registrul cadastral al deținătorilor de terenuri nr. 23754 din 18 decembrie 2009, s-a indicat faptul că în Registrul de evidență a titlurilor de autentificare a dreptului deținătorului de teren, nu se regăsește.

La 3 martie 2025 reprezentantul reclamantei s-a adresat cu cererea prealabilă către Primăria or. Durlești, prin care a solicitat anularea deciziei Consiliului or. Durlești nr. 8.14 din 29 septembrie 2009 cu privire la atribuirea loturilor de pământ pentru construcția caselor de locuit individuale și a titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren nr. 23754 din 18 decembrie 2009.

Prin răspunsul nr. 840/25 din 12 martie 2025, Primăria or. Durlești a comunicat că cererea prealabilă a fost respinsă ca fiind inadmisibilă, ținând cont de prevederile art. 167 alin. (2) din Codul administrativ.

Reprezentantul reclamantei şi-a întemeiat acţiunea în baza prevederilor art. 17, 18, 22 alin. (1), 189 alin. (1) din Codul administrativ, art. 9 alin. (2), 46 alin. (1) din Constituție, art. 500, 585 din Codul civil, precum și art. 1 din Protocolul nr. 1 CEDO.

Cu referire la admisibilitatea acțiunii, reprezentantul reclamantei a menționat art. 165 alin. (1) și art. 141 alin. (1) din Codul administrativ.

Astfel, ținând cont de faptul că, emiterea deciziei nr. 8.14 din 29 septembrie 2009 și a titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren nr. 23754 din 18 decembrie 2009, încalcă dreptul reclamantei de acces la *****, reprezentantul reclamantei consideră că acțiunea este una admisibilă. Or, emiterea actelor administrative, obiect al prezentului litigiu, cad sub incidența art. 141 din Codul administrativ, fiind incidente prevederile art. 224 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 septembrie 2025, s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ depusă de avocatul Oxana Ivanov, în interesele Ecaterinei Cojocaru împotriva Primăriei și Consiliului or. Durlești cu privire la anularea deciziei și a titlului de autentificare, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f).

Solicitarea recurentului:

La 23 septembrie 2025 (conform plicului anexat) Cojocaru Ecaterina a declarat cerere de recurs împotriva încheierii primei instanțe, solicitând anularea încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 septembrie 2025.

La 3 octombrie 2025 cauza dată a fost repartizată judecătorului Sîrbu Victoria, membrii completului fiind judecătorii Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei.

Argumentele părților:

În motivarea cererii de recurs a invocat recurenta că, reieșind din faptul că emiterea deciziei nr. 8.14 din 29.09.2009 şi a titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren nr. 23754 din 18.12.2009, încalcă vădit dreptul reclamantei de acces la *****, recurenta s-a adresat conform art. 162 alin. (3) lit. a) din Codul administrativ cu cererea prealabilă prin care a solicitat anularea unei decizii care vădit este nulă. Or, emiterea actelor administrative, obiect al prezentului litigiu, cad sub incidenţa art. 141 din Codul administrativ.

A declarat că, prin cererea prealabilă a solicitat anularea şi a titlului de autentificare a dreptului deţinătorului de teren nr. 23754 din 18.12.2009, fapt care nu a fost examinat de către pârât prin răspunsul oferit la cererea prealabilă.

A considerat că este neîntemeiată concluzia instanţei de judecată, or la caz, procedura prealabilă a fost respectată.

La 12 martie 2026 Consiliul or. Durlești a depus referință asupra cererii de recurs declarat de Cojocaru Ecaterina, prin care a solicitat respingerea acesteia.

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.

La caz, Colegiul Civil a constatat că încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 septembrie 2025 a fost atacată de recurenta Cojocaru Ecaterina la 23 septembrie 2025.

Astfel, raportând la normele legale precitate la circumstanțele speței, Colegiul civil consideră că recursul declarat de Cojocaru Ecaterina, este depus în interiorul termenului 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, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța respinge recursul.

Conform art. 241 alin.(1), (3) Cod administrativ, (1) 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. (3) 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 3 martie 2025 reclamanta Cojocaru Ecaterina s-a adresat Primăriei or. Durlești și Consiliului or. Durlești cu o cerere prealabilă înregistrată cu nr. 856/25, prin care a solicitat *anularea* deciziei Consiliului or. Durlești nr. 8.14 din 29 septembrie 2009 cu privire la atribuirea loturilor de pământ pentru construcția caselor de locuit individuale și a titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren.

La 27 martie 2025 reclamanta Cojocaru Ecaterina a depus în instanța de judecată acțiune în contencios administrativ împotriva Primăriei și Consiliului or. Durlești, prin care a solicitat *constatarea nulității* deciziei Consiliului or. Durlești nr. 8.14 din 29 septembrie 2009 și a titlului de autentificare nr. 23754 din 18 decembrie 2009.

Prima instanță, prin încheierea din 11 septembrie 2025, a declarat inadmisibilă cererea de chemare în judecată depusă în contencios administrativ de Cojocaru Ecaterina, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) Cod administrativ, pe motiv că nu sînt întrunite condiţiile prevăzute la art.208.

Nefiind de acord cu încheierea primei instanțe, la 23 septembrie 2025 Cojocaru Ecaterina, a contestat-o cu recurs, invocând argumentele expuse mai sus.

Potrivit art. 207 Codul administrativ, (1) 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.

(2) Acţiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd: f) nu sînt întrunite condiţiile prevăzute la art.208;

Potrivit art. 208 alin. (1) Cod administrativ, (1) *Până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege*.

(2) Dacă autoritatea publică competentă decide cu privire la cererea prealabilă, deşi termenul pentru depunerea cererii prealabile nu a fost respectat, acţiunea în contenciosul administrativ este oricum admisibilă. Această prevedere nu se aplică în cazul în care printr-un act administrativ individual este favorizat un terţ.

(3) Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acţiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual.

(4) O acţiune în realizare se admite numai dacă reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere prin care a solicitat realizarea, tolerarea sau omiterea unei acţiuni.

(5) *O acţiune în constatare este admisibilă numai dacă reclamantul s-a adresat anterior la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare*.

Potrivit art. 162 Cod 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.

Potrivit art. 163 Codul administrativ, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă:

a) actul administrativ individual este emis de către Guvern, un consiliu local sau Adunarea Populară a Găgăuziei;

b) decizia cu privire la cererea prealabilă înrăutăţeşte situaţia unei persoane faţă de situaţia din decizia iniţială;

c) legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanţa de judecată.

Potrivit art. 167 Cod administrativ, (1) Dacă consideră cererea prealabilă ca fiind admisibilă şi întemeiată, autoritatea publică emitentă anulează în tot sau în parte actul administrativ individual contestat sau emite actul administrativ individual solicitat.

(2) Dacă respinge în tot sau în parte cererea prealabilă ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată, autoritatea publică emitentă transmite dosarul administrativ cu toate actele autorităţii publice ierarhic superioare.

(3) Autoritatea publică emitentă soluţionează cererea prealabilă în termen de 15 zile calendaristice. Prevederile art.60 alin.(2)–(5) se aplică corespunzător.

(4) Dacă prin cererea prealabilă se solicită şi repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată.

În temeiul art. 206 Codul administrativ, (1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare);

b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare);

c) impunerea la acţiune, la tolerare a acţiunii sau la inacţiune (acţiune în realizare);

d) *constatarea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic ori nulităţii unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ* (acţiune în constatare); sau

e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acţiune de control normativ).

(2) Acţiunea în constatare prezumă existenţa unui interes îndreptăţit pentru constatarea solicitată. Acţiunea în constatare nu poate fi înaintată dacă reclamantul îşi poate sau şi-ar putea revendica drepturile printr-o altă acţiune prevăzută la alin.(1), cu excepţia situaţiei cînd se urmăreşte constatarea nulităţii unui act administrativ individual sau normativ.

În acest context, Completul specializat reține asupra faptului că, reclamanta Cojocaru Ecaterina a înaintat o acțiune în constatare, întrucât potrivit revendicărilor acesteia se solicită constatarea nulității deciziei Consiliului or. Durlești nr. 8.14 din 29 septembrie 2009 și a titlului de autentificare nr. 23754 din 18 decembrie 2009.

Cu toate acestea, din actele cauzei, nu se atestă dovada faptului că reclamanta Cojocaru Ecaterina s-a adresat anterior Primăriei și Consiliului or. Durlești cu o cerere în constatare în ordinea prevăzută de art. 208 alin. (5) Codul administrativ.

Or, adresarea acesteia prin cererea prealabilă din 3 martie 2025 nu poate fi calificată de către instanța de judecată ca fiind un temei ce justifică respectarea prevederilor art. 208 alin. (1) Codul administrativ, întrucât prin prezenta Cojocaru Ecaterina a solicitat anularea deciziei Consiliului or. Durlești nr. 8.14 din 29 septembrie 2009 și a titlului de autentificare, astfel urmează a se face distincție de procedeul de anulare al unui act administrativ și cel de declarare al nulității actului administrativ, care este reglementată de dispozițiile art. 141 Codul administrativ.

Prin urmare, corect a statuat prima instanță că, până a se adresa în instanța de judecată, Cojocaru Ecaterina urma să se adreseze cu o cerere de recunoaștere a nulității către autoritatea publică competentă, nerespectarea căreia determină

declararea ca inadmisibilă a acțiunii, or condițiile prevăzute la art. 208 alin. (5) din Codul administrativ nu sunt întrunite în speță.

În această ordine de idei, cerințele enunțate supra stabilesc necesitatea respectării remediului extrajudiciar pentru declararea nulității actului administrativ, dat fiind faptul că în prealabil urmează să fie supus examinării și verificării de către autoritatea publică emitentă, în acest sens să fie expusă o poziție sau dată o apreciere actului contestat, de către autoritatea vizată.

Iar sarcina instanței de judecată este de a verifica legalitatea concluziilor autorității competente, însă concluziile instanței nu se pot întemeia decât pe motive asupra cărora părțile au avut posibilitatea de a formula observații și au fost obiect de examinare în cadrul procedurii administrative, ceea ce nu a fost realizat la caz.

Completul specializat, analizând cerințele formulate de către reclamanta Cojocaru Ecaterina, care constituie obiectul prezentei cereri de recurs, a stabilit că acestea reprezintă niște cerințe cu privire la declararea nulității actului administrativ individual în conformitate cu dispozițiile art. 206 alin. (1) lit. d) – constatarea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic ori nulităţii unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acţiune în constatare), care presupune necesitatea respectării procedurii prealabile, or legea nu prevede adresarea nemijlocit în instanța de judecată.

Raportînd normele de drept sus-indicate circumstanțelor cauzei, Completul judiciar conchide că instanța de fond în mod legal a constatat inadmisibilitatea acțiunii înaintate de Cojocaru Ecaterina.

Astfel, instituirea exigenţelor de admisibilitate nu urmăresc restrângerea accesului liber la justiţie, de care, în mod evident, cel interesat beneficiază în condiţiile legii, ci exclusiv instaurarea unui ordini juridice indispensabile circuitului constituţional prevăzut în art. 20 din Constituţie, prevenindu-se, astfel, abuzurile şi asigurându-se protecţia drepturilor şi intereselor legitime ale celorlalte părţi.

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, din considerentele menţionate şi având în vedere că nu au fost constatate 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 11 septembrie 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 Cojocaru Ecaterina.

Se menţine încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 septembrie 2025.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele şedinţei, judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii: Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei