Prima instanţă: Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) Judecător Mîțu Gheorghe
Dosarul nr. 3r-155/26
2-24029015-02-3r-12032026

D E C I Z I E

16 iulie 2026 municipiul Chișinău

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 Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Ghedrovici Nicolae

soluționând, fără ședință de judecată, recursul declarat de lichidatorul C.A.P. „Bacii" (în procedură de faliment) Mazur Anna prin intermediul reprezentantului său, avocatul Lungu Vasile împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 17 februarie 2026, emisă în cadrul cauzei intentată la acțiunea în contencios administrativ depusă de C.A.P. „Bacii" către Consiliul comunal Băcioi și Primăria comunei Băcioi privind anularea actelor administrative,

C O N S T A T Ă :

Circumstanțele cauzei:

La 15 martie 2024, CAP „Bacii" s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ către Consiliul comunal Băcioi și Primăria comunei Băcioi, solicitând:

1) anularea Deciziei Consiliului com. Băcioi nr. 4/2 din 28 iulie 2023 „Cu privire la aprobarea Listei bunurilor transmise în contul cotelor-părţţi valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole ce constituie clădire administrativă de utilitate publică care devin proprietatea unităţii administrativ-teritoriale Băcioi", prin care s-a aprobat lista bunurilor transmise sau care urmau a fi transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole, ce constituie clădire administrativă de utilitate publică, care devine proprietate a unităţii administrativ - teritoriale Băcioi, conform anexei nr. 1 la prezenta Decizie;

2) anularea Dispoziţiei Primarului comunei Băcioi din 26.02.2024 nr. 02/1-7/33 "Cu privire la instituirea Comisiei de inventariere" prin care s-a instituit Comisia de inventariere a bunului transmis în contul cotelor-părţi valorice din patrimoniul fostei intreprinderi agricole CAPC „Bacioi" din com. Băcioi, şi anume construcţia amplasată pe terenul cu nr. cad. *****, înregistrată cu drept de proprietate după

Primăria com. Băcioi (în continuare Comisia), în următoarea componenţă: Zelenco Veaceslav preşedintele comisiei; Borş Ion, viceprimar - membru; Gologan Dumitru, specialist APL – membru; Erhan Sergiu, consilier local temporară de la locul de muncă a unuia dintre membrii Grupului în cadrul Comisiei vor fi exercitate de către succesorul/înlocuitor activitatea după intrarea în vigoare a prezentei Dispoziții, în Registrul de Stat al Actelor Locale";

3) anularea notificării lui Veaceslav ZELENCO nr.02/1-37/242 din 29.02.2024, Președinte al Comisiei de Inventariere (f.d. 5-8). Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 3 februarie 2026, s-a declarat inadmisibilă acțiunea depusă de Postica Victor împotriva Inspectoratului General al Poliției, Direcția Patrulare „Nord" privind anularea actului.

În motivarea cererii, partea reclamantă – C.A.P. „Bacii", reprezentată de lichidatorul Mazur Anna a indicat că, la 29 februarie 2024, a recepționat prin poșta electronică notificarea nr. 02/1-37/242 emisă de președintele Comisiei de inventariere, Veaceslav Zelenco, prin care a fost informată că, la 18 martie 2024, ora 10:00, Comisia instituită prin Dispoziția Primarului comunei Băcioi nr. 02/1-7/33 din 26 februarie 2024 urma să efectueze inventarierea construcției amplasate pe terenul cu nr. cadastral *****, înregistrată cu drept de proprietate după Primăria comunei Băcioi, fiind avertizată că inventarierea va avea loc și în lipsa reprezentantului CAP „Bacii".

Reclamanta a menționat că a constatat, concomitent, existența Deciziei Consiliului comunal Băcioi nr. 4/2 din 28 iulie 2023, prin care a fost aprobată lista bunurilor transmise sau care urmau a fi transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole, fiind inclusă și construcția litigioasă, cu transmiterea acesteia în proprietatea unității administrativ-teritoriale Băcioi și cu dispunerea înregistrării dreptului în Registrul bunurilor imobile. Reclamanta a susținut că toate actele contestate sunt interdependente și urmăresc preluarea patrimoniului aflat în masa debitoare a cooperativei.

În argumentarea acțiunii, reclamanta a invocat că patrimoniul cooperativei se află în procedura de faliment, în temeiul încheierii Curții de Apel Chișinău nr. 2i-92/16 din 28 iulie 2016, iar lichidator este desemnată Mazur Anna. În aceste condiții, toate bunurile care fac parte din masa debitoare urmează a fi administrate și valorificate exclusiv în cadrul procedurii de insolvabilitate, de către lichidator, sub controlul instanței de insolvabilitate și al creditorilor, orice intervenție a altor autorități asupra acestor bunuri fiind contrară Legii insolvabilității.

Reclamanta a invocat prevederile art. 116 alin. (2) și art. 117 alin. (1) din Legea insolvabilității nr. 149 din 29 iunie 2012, susținând că, după intentarea procedurii falimentului, orice transfer, exercitare a unui drept sau act privind bunurile debitorului, efectuat fără participarea lichidatorului ori fără autorizarea instanței de insolvabilitate, este lovit de nulitate, iar valorificarea masei debitoare poate fi realizată numai în interesul creditorilor și prin mecanismele prevăzute de lege.

Totodată, reclamanta a subliniat că imobilul amplasat pe terenul cu nr. cadastral ***** reprezintă sediul C.A.P. „Bacii”, în interiorul acestuia fiind păstrate contabilitatea societății și arhiva acesteia, inclusiv documente începând cu anul 2000. De asemenea, asupra acestui bun se află pe rolul Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) o acțiune privind recunoașterea dreptului de proprietate, iar existența litigiului este notată în Registrul bunurilor imobile. Cu toate acestea, Primăria comunei Băcioi ar fi continuat demersurile de preluare a construcției.

În susținerea acțiunii, reclamanta a menționat că încă prin Decizia Consiliului comunal Băcioi nr. 4/7 din 16 septembrie 2017 construcția respectivă fusese inclusă în lista mijloacelor fixe ale C.A.P. „Bacii” destinate repartizării către deținătorii cotelor-părți valorice, ceea ce, în opinia sa, demonstrează că autoritatea publică locală cunoștea apartenența bunului la patrimoniul cooperativei și nu putea ulterior să îl considere proprietate publică a comunei.

Reclamanta a mai invocat că, potrivit art. 75 alin. (1) lit. e), art. 2, art. 39 și art. 107 alin. (3) din Legea insolvabilității, bunurile existente la data intentării procedurii alcătuiesc masa debitoare, iar actele emise de administratorul sau lichidatorul în vederea executării hotărârii de intentare a procedurii se asimilează actelor executorului judecătoresc. În consecință, autoritățile administrației publice locale nu pot dispune asupra bunurilor incluse în masa debitoare și nici nu pot împiedica exercitarea atribuțiilor lichidatorului.

În continuare, reclamanta a arătat că masa credală validată în procedura de faliment cuprinde creanțe importante, inclusiv creanțe ale Serviciului Fiscal de Stat în sumă de 4 263 387,63 lei, precum și creanțe ale CNAS în sumă de 9 170 400,68 lei, astfel încât preluarea construcției contestate ar diminua masa debitoare și ar prejudicia drepturile creditorilor.

În materie de drept, partea reclamantă și-a întemeiat pretențiile pe prevederile art. 2 alin. (2), art. 3, art. 6, art. 10 alin. (1), art. 11, art. 16, art. 21, art. 22, art. 30, art. 165, art. 171, art. 172 alin. (2), art. 206, art. 214 alin. (1)-(2), art. 224 alin. (1) lit. f) și art. 225 alin. (1)-(2) din Codul administrativ, precum și pe prevederile art. 2, art. 39 alin. (1), art. 75 alin. (1) lit. e), art. 107 alin. (3), art. 116 alin. (2) și art. 117 alin. (1) din Legea insolvabilității nr. 149 din 29 iunie 2012, art. 8^1 din Legea nr. 523 din 16 iulie 1999 privind proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, art. 29 și art. 32 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, Hotărârea Guvernului nr. 799 din 23 noiembrie 2022 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de inventariere a bunurilor transmise sau care urmează a fi transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole, precum și Hotărârea Guvernului nr. 93 din 5 februarie 2009 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la transformarea cotelor-părți valorice din proprietate comună în fracție sau procente.

Soluția instanței de fond:

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 17 februarie 2026, s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de CAP „Bacii” către Consiliul comunal Băcioi și Primăria comunei Băcioi privind anularea actelor administrative.

S-a remis în adresa reclamantei cererea de chemare în judecată împreună cu toate înscrisurile anexate.

S-a explicat reclamantei, CAP „Bacii”, că declararea acțiunii ca inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. a)–e) Cod administrativ, exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant, cu aceiași acțiune, iar declararea acțiunii inadmisibile în privința pretențiilor de reparare a prejudiciului, iar, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) – h) Cod administrativ, nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant, cu aceiași acțiune.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 17 februarie 2026, la 3 martie 2026, lichidatorul C.A.P. „Bacii” (în procedură de faliment) Mazur Anna prin intermediul reprezentantului său, avocatul Lungu Vasile a declarat recurs prin care a solicitat admiterea recursului, casarea încheierii contestate, cu trimiterea cauzei spre examinare în fond.

În motivarea cererii de recurs, partea recurentă a indicat că, încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 17 februarie 2026 este neîntemeiată, fiind pronunțată prin interpretarea și aplicarea eronată a normelor Codului administrativ referitoare la admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ.

În esență, recurenta a susținut că prima instanță a aplicat în mod excesiv și formalist instituția inadmisibilității, declarând acțiunea inadmisibilă pe trei considerente distincte: pretinsa expirare a termenului de contestare a Deciziei Consiliului comunal Băcioi nr. 4/2 din 28 iulie 2023, neparcurgerea procedurii prealabile în privința Dispoziției Primarului nr. 02/1-7/33 din 26 februarie 2024 și aprecierea notificării nr. 02/1-37/242 din 29 februarie 2024 ca simplu act informativ, lipsit de caracter administrativ individual. În opinia recurentei, fiecare dintre aceste concluzii este rezultatul unei interpretări eronate a normelor de drept și a circumstanțelor cauzei.

Referitor la primul capăt de cerere, recurenta a susținut că instanța a stabilit greșit momentul de la care începe să curgă termenul prevăzut de art. 209 din Codul administrativ, reținând că simpla publicare a Deciziei Consiliului comunal Băcioi în Registrul de Stat al Actelor Locale la 7 august 2023 echivalează cu notificarea persoanei vătămate. În opinia recurentei, Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală reglementează doar publicitatea actelor autorităților locale, fără a institui un mecanism de comunicare individuală a actelor administrative și fără a putea substitui modalitățile de notificare prevăzute expres de Codul administrativ. Prin

urmare, instanța ar fi confundat publicitatea generală a actului cu comunicarea acestuia către destinatar.

Recurenta a subliniat că, potrivit art. 96-114 din Codul administrativ, comunicarea actelor administrative individuale trebuie realizată prin modalitățile expres prevăzute de lege, iar simpla existență a actului într-un registru public nu dovedește că acesta a fost notificat persoanei interesate. De asemenea, a invocat art. 114 din Codul administrativ, susținând că, în lipsa unei notificări efectuate conform legii, termenul de contestare începe să curgă doar din momentul în care actul a ajuns efectiv la cunoștința persoanei vizate. În speță, intimatele nu au prezentat nicio dovadă privind comunicarea Deciziei nr. 4/2 reclamantei, iar instanța de fond a substituit această probă prin elemente colaterale, precum existența publicării și numărul de vizualizări ale actului în registrul electronic.

Totodată, recurenta a criticat concluzia instanței potrivit căreia înscrierea dreptului de proprietate în Registrul bunurilor imobile și existența unei cereri de sechestru într-un alt dosar ar demonstra că actul administrativ a intrat în sfera sa de cunoaștere. Potrivit recurentei, nici extrasul din Registrul bunurilor imobile și nici înregistrarea dreptului de proprietate nu reprezintă acte de comunicare a Deciziei nr. 4/2, deoarece acestea nu transmit conținutul actului administrativ și nu îndeplinesc cerințele legale privind notificarea individuală.

În ceea ce privește Dispoziția Primarului comunei Băcioi nr. 02/1-7/33 din 26 februarie 2024, recurenta a susținut că instanța a aplicat greșit dispozițiile referitoare la procedura prealabilă. S-a arătat că dispoziția contestată reprezintă un act subsecvent și executoriu, emis exclusiv pentru punerea în aplicare a Deciziei Consiliului comunal, astfel încât obligarea reclamantei să formuleze o cerere prealabilă separată conduce la fragmentarea artificială a controlului judiciar și la afectarea eficienței contenciosului administrativ. Chiar și în ipoteza în care procedura prealabilă ar fi fost necesară, recurenta a apreciat că soluția legală era disjungerea capetelor de cerere și nu declararea inadmisibilă a întregii acțiuni.

Referitor la notificarea nr. 02/1-37/242 din 29 februarie 2024, recurenta a susținut că aceasta nu poate fi calificată drept un simplu act informativ, deoarece produce efecte juridice concrete, operaționalizând dispoziția Primarului și stabilind data, ora și modalitatea efectuării inventarierii bunului litigios. În opinia recurentei, notificarea constituie o măsură oficială adoptată de autoritatea publică în cadrul procedurii administrative și afectează în mod direct administrarea masei debitoare, motiv pentru care întrunește elementele unui act administrativ individual în sensul art. 10 din Codul administrativ.

De asemenea, recurenta a invocat că instanța de fond a utilizat informații extraprocesuale, precum verificările efectuate pe portalul Registrului de Stat al Actelor Locale și numărul de vizualizări ale actului, fără administrarea contradictorie a acestor probe și fără solicitarea dosarului administrativ complet, încălcând principiile contradictorialității și ale cercetării complete a cauzei. Totodată, instanța nu

ar fi verificat existența dovezilor de notificare a actelor administrative și ar fi inversat sarcina probei în detrimentul reclamantei.

Poziția intimatului pe marginea recursului:

Respectând principiul contradictorialității, în conformitate cu prevederile art. 38 din Codul administrativ, înaintea emiterii unei soluții, participanților la proces li s-a oferit posibilitatea de a-și expune punctul de vedere asupra recursului depus în prezenta cauză.

Astfel, la 24 aprilie 2026, Consiliul comunei Băcioi a prezentat referința asupra cererii de recurs, prin care a solicitat respingerea recursului declarat de CAP „Bacii" și menținerea încheierii instanței de fond.

Admisibilitatea recursului:

Conform art. 241 din Codul administrativ, „*încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi. Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătorești nicio cale de atac. 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*".

Potrivit art. 242 din Codul 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*".

Prevederile art. 236 din cap. III în cartea a treia din Codul administrativ reglementează temeiurile de inadmisibilitate a cererii de apel, corespunzător prin prisma prevederilor art. 241 alin. (3) din Codul administrativ și cererii de recurs.

Cu întâietate, Completul judiciar stabilește că Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) a emis încheierea recurată la 17 februarie 2026, iar recursul a fost depus la 3 martie 2026 (f.d. 145-152). Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ consideră recursul declarat de CAP „Bacii", ca fiind depus în termenul prevăzut de lege.

La fel, se reține că, recursul depus conține motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care partea recurentă își întemeiază pretențiile.

Totodată, se atestă că, recurentul a prezentat dovada achitării taxei de timbru în sumă de 200 lei, în conformitate cu prevederile art. 2 al Legii taxei de stat nr. 213 din 31 iulie 2023.

În condițiile descrise mai sus, în temeiul reglementărilor art. 233, 236, 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului declarat de CAP „Bacii”.

Conform art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, „*instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată. Dacă consideră necesar, instanţa competentă poate cita participanţii la proces*”.

Completul judiciar nu a identificat necesitatea citării părților pentru audieri orale, constatând posibilă soluționarea recursului în baza lucrărilor dosarului.

Aprecierea instanței de recurs:

Analizând legalitatea şi temeinicia încheierii atacate, prin prisma argumentelor invocate în cererea de recurs, în coraport cu cadrul legal aplicabil raportului juridic litigios, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ consideră că recursul declarat de CAP „Bacii” este întemeiat și urmează a fi admis, cu anularea încheierii contestate, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, „*examinând recursul împotriva încheierii judecătoreşti, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: anulează încheierea şi adoptă o nouă încheiere*”.

Alineatul (3) al aceluiași articol, prescrie că „*decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris*”.

Cercetând starea de fapt în baza materialelor și lucrărilor dosarului, Completul de judecată constată că, prin Decizia Consiliului comunal Băcioi nr. 4/2 din 28 iulie 2023, „Cu privire la aprobarea Listei bunurilor transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole ce constituie clădire administrativă de utilitate publică care devine proprietatea unității administrativ-teritoriale Băcioi”, a fost aprobată lista bunurilor transmise sau care urmau a fi transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole, inclusiv construcția administrativă amplasată pe terenul cu nr. cadastral 5511210.302, destinată a fi înregistrată în proprietatea comunei Băcioi.

Ulterior, la 26 februarie 2024, Primarul comunei Băcioi a emis Dispoziția nr. 02/1-7/33 „Cu privire la instituirea Comisiei de inventariere”, prin care a constituit Comisia de inventariere a bunului transmis în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostei întreprinderi agricole C.A.P. „Bacii”, respectiv construcția amplasată pe terenul cu nr. cadastral *****, stabilind componența acesteia și atribuțiile membrilor comisiei.

La 29 februarie 2024, Primăria comunei Băcioi a expediat reclamantei notificarea nr. 02/1-37/242, prin care a informat că, la 18 martie 2024, ora 10:00, Comisia instituită prin dispoziția primarului urma să efectueze inventarierea

construcției administrative amplasate pe terenul cu nr. cadastral 5511210.302.01, invitând reclamanta să participe la această acțiune și atenționând-o că, în lipsa participării sale sau a unui reprezentant, inventarierea va fi efectuată în absența acesteia.

Nefiind de acord, la 15 martie 2024, C.A.P. „Bacii" s-a adresat Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) cu acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului comunal Băcioi și Primăriei comunei Băcioi, solicitând anularea Deciziei Consiliului comunal Băcioi nr. 4/2 din 28 iulie 2023, anularea Dispoziției Primarului comunei Băcioi nr. 02/1-7/33 din 26 februarie 2024, anularea notificării nr. 02/1-37/242 din 29 februarie 2024 precum și suspendarea executării actelor administrative contestate până la soluționarea definitivă a litigiului.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău din 27 martie 2024, s-a respins cerința reclamantului privind suspendarea executării actului administrativ individual ilegal defavorabil: dispoziţia Primarului comunei Băcioi din 26.02.2024 nr. 02/1-7/33 „Cu privire la instituirea Comisiei de inventariere" prin care s-a instituit Comisia de inventariere a bunului transmis în contul cotelor-părţi valorice din patrimoniul fostei întreprinderi agricole CAPC „Bacioi" din com. Băcioi, şi anume construcţia amplasată pe terenul cu nr. cad. *****, înregistrată cu drept de proprietate după Primăria com. Băcioi (în continuare Comisia) și notificarea lui Veaceslav ZELENCO nr.02/1-37/242 din 29.02.2024 din cuprinsul acțiunii în contencios administrativ depusă de CAP "BACII" către Consiliul comunal Băcioi și Primăria comunei Băcioi privind anularea actelor administrative (f.d. 30).

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 17 februarie 2026, în temeiul prevederilor art. 207 alin. (2) lit. d), e) și f) din Codul administrativ s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de CAP „Bacii" către Consiliul comunal Băcioi și Primăria comunei Băcioi privind anularea actelor administrative.

Pentru a dispune astfel, prima instanță, în esență, a reţinut **ce ține de pretenția reclamantului privind anularea Deciziei Consiliului com. Băcioi nr. 4/2 din 28 iulie 2023 „Cu privire la aprobarea Listei bunurilor transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole ce constituie clădire administrativă de utilitate publică care devin proprietatea unităţii administrativ-teritoriale Băcioi" că:** *„Având în vedere aceste constatări și coroborând cu prevederile art. 114, art. 127 alin. (1)–(3) și art. 128 din Codul administrativ, instanța apreciază că actul administrativ contestat, respectiv Decizia Consiliului comunei Băcioi nr. 4/2 din 28 iulie 2023, se prezumă a fi intrat în sfera reclamantului la data la care acesta a avut efectiv posibilitatea de a lua cunoștință de conținutul său, respectiv odată cu publicarea deciziei în Registrul actelor locale sau odată cu înregistrarea dreptului de proprietate publică în Registrul Bunurilor Imobile.*

Faptul că reclamantul a solicitat aplicarea măsurilor asigurătorii sub formă de sechestru asupra mai multor bunuri imobile, inclusiv asupra imobilului înregistrat cu

*nr. cadastral *****.01, demonstrează că acesta cunoştea de informaţiile din Registrul Bunurilor Imobile şi, implicit, de existenţa dreptului de proprietate al Primăriei comunei Băcioi asupra bunurilor fostelor întreprinderi agricole.*

Din textul Încheierii Judecătorului Judecătoriei Chişinău, sediul Centru, judecător Ţurcan Maria, nr. 2-5352/19 (12-2-23285-12042018) din 31 ianuarie 2024, rezultă expres că reclamantul a invocat înregistrarea dreptului de proprietate a Primăriei comunei Băcioi la data de 09 noiembrie 2023 asupra bunului menţionat, iar din Extrasul Registrului Bunurilor Imobile rezultă că temeiul înregistrării este decizia contestată.

În acest context, instanţa constată că, la caz, termenul pentru exercitarea acţiunii în contencios administrativ, conform art. 209 din Codul administrativ, începe să curgă de la data cînd Decizia Consiliului com. Băcioi mun. Chişinău nr. 4/2 din 28 iulie 2023 a fost publicată în Registrul de Stat al Actelor Locale, adică la data de 07.08.2023.

Prin urmare, având în vedere că acţiunea a fost depusă la data de 15 martie 2024, se constată că pretenţa privind anularea Deciziei Consiliului com. Băcioi mun. Chişinău nr. 4/2 din 28 iulie 2023 a fost introdusă după expirarea termenului legal de 30 de zile prevăzut de art. 209 din Codul administrativ.

În ceea ce priveşte pretenţia reclamantului privind anularea Dispoziţiei Primarului comunei Băcioi, mun. Chişinău nr. 02/1-7/33 din 26 februarie 2024 „Cu privire la instituirea comisiei de inventariere”, instanţa de fond a reţinut că: *„acţiunea formulată de CAP „Bacii” în partea pretenţiei privind anularea Dispoziţiei Primarului comunei Băcioi, mun. Chişinău nr. 02/1-7/33 din 26 februarie 2024 este, de asemenea, inadmisibilă, deoarece nu a fost respectată procedura prealabilă prevăzută de lege, iar situaţia de fapt care condiţionează admisibilitatea acţiunii nu intră sub incidenţa excepţiilor legale prevăzute la art. 163 din Codul administrativ.*

... La caz, reclamantul, contrar normelor specificate, eronat a depus acţiunea în instanţa de judecată, fără a exercita remediul extrajudiciar de verificare a temeiniciei Dispoziţiei Primarului comunei Băcioi, mun. Chişinău nr. 02/1-7/33 din 26 februarie 2024. La caz, actul administrativ contestat în prealabil urma să fie supus examinării şi verificării de către autoritatea publică emitentă, în acest sens, să fie expusă o poziţie sau dată o apreciere actului contestat de către autoritatea vizată”.

Iar în ceea ce priveşte capătul de cerere referitor la anularea Notificării nr. 02/1-37/242 emisă de Zelenco Veaceslav cu privire la inventariere, instanţa de fond a reţinut că: *„notificarea menţionată, are un caracter informativ. Deşi provine de la o autoritate publică, notificarea respectivă nu întruneşte elementele carecteristice unui act administrativ, aşa cum este definit acest concept de prevederile art. 10 şi art. 11 din Codul administrativ.*

...Notificarea nr. 02/1-37/242 din 29 februarie 2024 are un caracter strict informativ, iar simpla invocare a unor drepturi protejate de lege nu este suficientă. Este necesar ca reclamantul să demonstreze că atentarea adusă dreptului său este

reală, concretă şi efectivă, afectând substanța acestuia, iar lezarea s-a produs în rezultatul unei activități administrative, care s-a finalizat cu emiterea unui act administrativ individual defavorabil".

Prin urmare, la declararea inadmisibilității acțiunii, instanța a reținut prevederile art.207 alin. (2) lit. d), e) și f) din Codul administrativ.

Astfel, instanţa de recurs, stabilind starea de fapt și de drept, verificând în raport cu prevederile cadrului legal pertinent legalitatea şi temeinicia încheierii primei instanţe, constată că aceasta este neîntemeiată, din următoarele considerente.

Conform art. 53 alin.(1) din Constituție, *persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei.*

În conformitate art. 1 din Codul administrativ, „*legislaţia administrativă reprezintă cadrul juridic principal prin care se asigură reglementarea raporturilor administrative la înfăptuirea activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia. Legislaţia administrativă se întemeiază pe normele constituţionale dezvoltate în prezentul cod, în alte legi şi în alte acte normative subordonate legii, care reglementează raporturile administrative şi care trebuie să fie în concordanţă cu Constituţia Republicii Moldova. Actele normative subordonate legii se aplică la reglementarea raporturilor administrative doar în cazurile în care sînt emise în temeiul legii şi nu contravin ei*".

Articolul 3 din Codul administrativ, prevede că, „*legislaţia administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinându-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept*".

Conform 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*".

În acord cu prevederile art. 6 din Codul 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 sînt părți ale procedurii administrative*".

Potrivit art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, „*(1) Actul administrativ individual este orice dispoziție, 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 alin. (1) 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; b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel*".

În acord cu prevederile 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*".

Potrivit 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*".

Conform 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*".

Conform 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*".

Dispozițiile art. 22 alin. (1) coroborat cu art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, stipulează că: „*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*".

Completul judiciar reiterează că obiectul prezentului litigiu îl constituie controlul judecătoresc al legalității Deciziei Consiliului comunal Băcioi nr. 4/2 din 28 iulie 2023, al Dispoziției Primarului comunei Băcioi nr. 02/1-7/33 din 26 februarie 2024 și al notificării nr. 02/1-37/242 din 29 februarie 2024, contestate de reclamantă ca fiind emise cu încălcarea prevederilor legale și de natură să aducă atingere drepturilor și intereselor sale legitime.

Completul judiciar atestă că prima instanță a declarat acțiunea inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. d), e) și f) din Codul administrativ, reținând că:

(i) pretenția privind anularea Deciziei Consiliului comunal Băcioi nr. 4/2 din 28 iulie 2023 a fost formulată peste termenul de 30 de zile prevăzut de art. 209 din Codul administrativ;

(ii) pretenția privind anularea Dispoziției Primarului comunei Băcioi nr. 02/1-7/33 din 26 februarie 2024 este inadmisibilă ca urmare a nerespectării procedurii prealabile obligatorii;

(iii) notificarea nr. 02/1-37/242 din 29 februarie 2024 are un caracter exclusiv informativ, neîntrunind elementele unui act administrativ individual și, prin urmare, nefiind susceptibilă de contestare în contencios administrativ.

La caz, instanța de recurs conchide că o asemenea abordare este insuficientă în contextul examinării admisibilității unei acțiuni în contestare, întrucât, la etapa verificării admisibilității, instanța nu este chemată să stabilească temeinicia pretențiilor deduse judecății, ci doar să verifice dacă reclamantul invocă în mod plauzibil existența unui drept vătămat și dacă există o legătură între activitatea administrativă contestată și pretinsa vătămare.

Astfel, cu privire la pretenția reclamantului privind anularea Deciziei Consiliului com. Băcioi nr. 4/2 din 28 iulie 2023 „Cu privire la aprobarea Listei bunurilor transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole ce constituie clădire administrativă de utilitate publică care devin proprietatea unității administrativ-teritoriale Băcioi”, instanța de recurs reține că potrivit art. 209 alin. (1) din Codul administrativ, *acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin. (1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător.*

La caz, Completul judiciar conchide că prima instanță a interpretat și aplicat în mod eronat prevederile art. 209 din Codul administrativ, apreciind că termenul de contestare a început să curgă de la data publicării Deciziei Consiliului comunal Băcioi nr. 4/2 din 28 iulie 2023 în Registrul de Stat al Actelor Locale.

Or, dispozițiile art. 209 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ stabilesc în mod expres că termenul de 30 de zile pentru înaintarea acțiunii în contestare începe să curgă de la data comunicării sau notificării actului administrativ individual, iar nu de la data publicării acestuia.

În acest context, Completul judiciar reține că publicarea unui act administrativ în Registrul de Stat al Actelor Locale reprezintă o modalitate de asigurare a publicității activității autorităților administrației publice locale, însă aceasta nu poate fi asimilată comunicării sau notificării actului administrativ individual către persoana ale cărei drepturi sau interese legitime sunt susceptibile de a fi afectate.

Comunicarea unui act administrativ individual trebuie realizată potrivit regulilor prevăzute de Codul administrativ, astfel încât destinatarul să fie informat în mod efectiv despre conținutul actului și despre consecințele juridice pe care acesta le produce.

Or, din materialele cauzei nu rezultă că Decizia Consiliului comunal Băcioi nr. 4/2 din 28 iulie 2023 ar fi fost comunicată sau notificată reclamantei în modalitatea prevăzută de lege. De asemenea, la materialele cauzei nu se regăsește nici o dovadă care să confirme remiterea actului administrativ către reclamantă ori aducerea acestuia la cunoștință în condițiile art. 96–114 din Codul administrativ. În lipsa unei asemenea dovezi, nu poate fi reținut că termenul prevăzut de art. 209 din Codul administrativ a început să curgă de la data publicării actului în Registrul de Stat al Actelor Locale.

Totodată, nici împrejurarea că reclamanta ar fi cunoscut despre înregistrarea dreptului de proprietate în Registrul bunurilor imobile și nici existența unor litigii conexe nu pot suplini obligația legală a autorității emitente de a comunica actul administrativ individual. Cunoașterea indirectă a unor efecte produse de act nu este echivalentă cu notificarea acestuia și nu poate determina, prin ea însăși, începerea curgerii termenului de contestare prevăzut de art. 209 din Codul administrativ.

Prin urmare, în lipsa probelor privind comunicarea efectivă a Deciziei Consiliului comunal Băcioi nr. 4/2 din 28 iulie 2023 către reclamantă, concluzia primei instanțe referitoare la expirarea termenului de contestare este prematură și lipsită de suport probator, motiv pentru care temeiul de inadmisibilitate prevăzut de art. 207 alin. (2) lit. d) din Codul administrativ a fost aplicat în mod neîntemeiat.

Cu referire la pretenția reclamantului privind anularea Dispoziției Primarului comunei Băcioi, mun. Chișinău nr. 02/1-7/33 din 26 februarie 2024 „Cu privire la instituirea comisiei de inventariere”, instanța de recurs reține că concluzia primei instanțe privind nerespectarea procedurii prealabile este neîntemeiată.

Or, chiar din cuprinsul dispoziției contestate rezultă în mod expres că aceasta poate fi contestată direct în instanța de judecată competentă, în termenul și condițiile prevăzute de Codul administrativ, fără a fi indicată obligativitatea parcurgerii unei proceduri prealabile. În asemenea circumstanțe, însăși autoritatea emitentă a informat destinatarul actului despre existența căii judiciare directe de atac, iar reclamantul era îndreptățit să se conformeze indicațiilor cuprinse în actul administrativ.

Mai mult, principiul securității raporturilor juridice și al protecției încrederii legitime impune ca persoana să nu suporte consecințe procesuale negative pentru faptul că a urmat calea de atac indicată chiar de autoritatea emitentă. În caz contrar, s-ar ajunge la situația în care destinatarul actului ar fi sancționat pentru respectarea informațiilor comunicate oficial de autoritatea publică, ceea ce este incompatibil cu exigențele bunei administrări și ale accesului efectiv la justiție.

Prin urmare, Completul judiciar conchide că, în speță, lipsa unei cereri prealabile nu putea constitui temei de declarare a inadmisibilității acțiunii în baza art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, motiv pentru care concluzia primei instanțe este rezultatul unei aplicări eronate a normelor de drept procesual administrativ.

Ce ține de cerința privind anularea Notificării nr. 02/1-37/242 emisă de Zelenco Veaceslav cu privire la inventariere, Completul judiciar reține prevederile art.14 Cod administrative care prevede că *Actul real este activitatea administrativă de drept*

public care nu are drept scop o reglementare concretă sau abstractă, ci un rezultat real.

(2) Sînt acte reale, în special, informaţiile, avertizările sau recomandările autorităţilor publice şi acţiunile întreprinse de acestea.

(3) În măsura în care prevederile prezentului cod nu conţin reglementări imperative, în privinţa actelor reale se aplică corespunzător dispoziţiile referitoare la actele administrative individuale, dacă acest lucru nu este exclus în baza diferenţelor dintre actul administrativ individual şi actul real.

Prin urmare, instanța de recurs reține că notificarea nr. 02/1-37/242 din 29 februarie 2024 nu poate fi calificată ca un simplu înscris lipsit de relevanță juridică, astfel cum a apreciat prima instanță. Deși aceasta nu întrunește elementele unui act administrativ individual în sensul art. 10 din Codul administrativ, notificarea reprezintă un act real în accepțiunea art. 14 din Codul administrativ, întrucât constituie o activitate administrativă de drept public prin care autoritatea publică a informat reclamanta despre data, locul și modalitatea efectuării inventarierii bunului litigios, în vederea executării Dispoziției Primarului comunei Băcioi nr. 02/1-7/33 din 26 februarie 2024.

Totodată, alin. (3) al art. 14 din Codul administrativ stabilește în mod expres că, în măsura în care prezentul cod nu conține reglementări imperative, dispozițiile referitoare la actele administrative individuale se aplică în mod corespunzător și actelor reale, dacă acest lucru nu este exclus de natura juridică a acestora. Prin urmare, împrejurarea că notificarea constituie un act real nu exclude, prin ea însăși, posibilitatea exercitării controlului judecătoresc asupra legalității acesteia, atunci când prin intermediul ei sunt afectate drepturi sau interese legitime ale persoanei.

La caz, notificarea contestată nu s-a limitat la o simplă informare abstractă, ci a individualizat data și modalitatea efectuării inventarierii bunului asupra căruia reclamanta pretinde existența unor drepturi patrimoniale, avertizând totodată că inventarierea urma să fie efectuată inclusiv în lipsa reprezentantului acesteia. În consecință, notificarea produce efecte juridice în sfera drepturilor reclamantei, întrucât constituie actul prin care autoritatea publică a declanșat executarea concretă a măsurilor administrative privind preluarea și inventarierea bunului litigios.

Or, reclamanta invocă faptul că bunul supus inventarierii face parte din masa debitoare a C.A.P. „Bacii”, aflată în procedură de faliment, iar desfășurarea inventarierii și măsurile subsecvente sunt susceptibile să afecteze drepturile patrimoniale ale debitorului și interesele creditorilor procedurii de insolvabilitate. În asemenea circumstanțe, existența unui drept pretins vătămat este suficient de plauzibilă pentru a justifica accesul reclamantei la controlul judecătoresc al activității administrative, urmând ca temeinicia acestor susțineri să fie verificată în cadrul examinării fondului cauzei, iar nu la etapa verificării admisibilității acțiunii.

Prin urmare, Completul judiciar conchide că prima instanță a confundat calificarea juridică a notificării ca act real cu inexistența posibilității de contestare a

acesteia, deși art. 14 alin. (3) din Codul administrativ permite aplicarea corespunzătoare a regulilor privind actele administrative individuale, inclusiv sub aspectul controlului judecătoresc, atunci când actul real este susceptibil să aducă atingere drepturilor sau intereselor legitime ale persoanei.

În lumina acestor considerente, Completul judiciar constată că încheierea instanței de fond este afectată de o triplă eroare: pe de o parte, a reținut în mod neîntemeiat că termenul de contestare a Deciziei Consiliului comunal Băcioi nr. 4/2 din 28 iulie 2023 a început să curgă de la data publicării acesteia în Registrul de Stat al Actelor Locale, în lipsa dovezii comunicării sau notificării efective către reclamantă; pe de altă parte, a apreciat eronat că pretenția privind anularea Dispoziției Primarului comunei Băcioi nr. 02/1-7/33 din 26 februarie 2024 este inadmisibilă pentru neparcurgerea procedurii prealabile, deși chiar actul administrativ contestat prevedea posibilitatea sesizării directe a instanței de judecată; iar, în sfârșit, a exclus posibilitatea exercitării controlului judecătoresc asupra notificării nr. 02/1-37/242 din 29 februarie 2024, fără a ține seama de natura juridică a acesteia de act real și de împrejurarea că reclamanta a invocat în mod plauzibil existența unui drept vătămat prin activitatea administrativă contestată.

În lumina celor expuse, în contextul respectării dreptului de acces liber la justiţie, garantat de art. 6 § 1 din Convenţia pentru Apărarea Drepturilor Omului şi a Libertăţilor Fundamentale, art. 20 din Constituţia Republicii Moldova şi art. 5 din Codul de procedură civilă, relevat şi în jurisprudenţa CtEDO, circumstanţele relatate generează anularea încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 17 februarie 2026. Or, menţinerea acesteia, în condiţiile enunţate, nu ar constitui decât o îngrădire a posibilităţii pentru reclamant de a-şi valorifica drepturile procedurale conform normelor în vigoare, garantate atât de legislaţia naţională, cât şi de Convenţia pentru Apărarea Drepturilor Omului şi a Libertăţilor Fundamentale, precum şi îngrădirea accesului la justiţie.

Articolul 6 § 1 din Convenţia Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, prevede „dreptul la o instanță”, din care dreptul de acces, care este, dreptul de a sesiza instanțele în materie civilă (*Golder vs. the United Kingdom, Marii Britanii*, hotărâre din 21 februarie 1975, § 36). Dreptul la o instanță și dreptul de acces nu sunt absolute. Acestea pot fi supuse unor limitări, dar ele nu trebuie să restricționeze sau să reducă accesul oferit individului în așa fel sau într-o asemenea măsură, încât însăși esența dreptului să nu fie afectată (*Philis vs. Greece* (no. 1), § 59; *De Geouffre de la Pradelle vs. France* , § 28; *Stanev vs. Bulgaria* [GC], § 229).

Din considerentele menţionate şi având în vedere faptul că s-a stabilit în mod cert încălcarea normelor de drept procedural de către instanţa de fond la emiterea încheierii recurate, Completul de judecată ajunge la concluzia de a admite recursul declarat de CAP „Bacii”, de a anula încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani)

din 17 februarie 2026, cu restituirea cauzei în Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani), pentru examinare în fond.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. c), alin. (3) din Codul administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Se admite recursul declarat de lichidatorul C.A.P. „Bacii” (în procedură de faliment) Mazur Anna prin intermediul reprezentantului său, avocatul Lungu Vasile.

Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 17 februarie 2026, cu restituirea cauzei în Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani), pentru examinare în fond.

Decizia este irevocabilă.

Preşedintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Ghedrovici Nicolae