Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, judecător – Popescu Marcel
Dosarul nr. 3a-2900/25
2-24067814-02-3a-24092025

D E C I Z I E
dispozitiv

27 mai 2026 municipiul Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componență:
Președintele ședinței, judecător Sîrbu Victoria
Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefier Morozov Sabrina

a examinat în ședință publică, apelul declarat de Consiliul sătesc Colonița împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 04 aprilie 2025, adoptată în cauza, la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului sătesc Colonița, terț Ciurea Ion cu privire la anularea actului administrativ.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, art. 389-390 Cod de procedură civilă, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

d e c i d e:

Se respinge apelul declarat de Consiliul sătesc Colonița.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 04 aprilie 2025.

Decizia este executorie de la emitere, cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 2 (două) luni.

Președintele ședinței,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei

Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, judecător – Popescu Marcel
Dosarul nr. 3a-2900/25
2-24067814-02-3a-24092025

D E C I Z I E

27 mai 2026 municipiul Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componență:
Președintele ședinței, judecător Sîrbu Victoria
Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefier Morozov Sabrina

examinând în ședință publică, apelul declarat de Consiliul sătesc Colonița împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 04 aprilie 2025, adoptată în cauza, la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului sătesc Colonița, terț Ciurea Ion cu privire la anularea actului administrativ,

a c o n s t a t a t:

Pretențiile din acțiune

La 21 iunie 2024, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliul sătesc Colonița, terț Ciurea Ion, solicitând anularea deciziei Consiliului sătesc Colonița nr. 4/12 din 08 aprilie 2024 ”*Cu privire la cererea cet. Ciurea Ion privind expunerea la licitație a unui teren*”.

În motivarea acțiunii s-a invocat că la 07 mai 2024, Consiliul sătesc Colonița a aprobat decizia nr. 4/12 din 08 aprilie 2024 ”*Cu privire la cererea cet. Ciurea Ion privind expunerea la licitație a unui teren*”, prin care s-a decis transferarea terenului

cu numărul cadastral *****, cu suprafața de 0,2649 ha, modul de folosință agricol (pășuni), extravilan din domeniul proprietate publică a UAT Colonița în domeniul proprietate privată a UAT Colonița.

Astfel, în conformitate cu art. 64 din Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a efectuat controlul sub aspectul legalității deciziei menționate și constatând că aceasta a fost adoptată cu încălcarea prevederilor legislației în vigoare, prin notificarea nr. 304/OT4-351 din 07 mai 2024 a solicitat abrogarea deciziei vizate ca fiind emisă contrar legislației. Astfel, examinând notificarea respectivă, Consiliul sătesc Colonița a respins solicitarea înaintată.

De altfel, reclamantul a subliniat că urmare a efectuării controlului de legalitate asupra deciziei nr. 4/12 din 08 aprilie 2024 ”*Cu privire la cererea cet. Ciurea Ion privind expunerea la licitație a unui teren*” s-a constatat că au fost încălcate prevederile art. 11, alin. (2), lit. h) din Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice, respectiv autoritatea pârâtă a adoptat decizia vizată cu încălcarea prevederilor legislației în vigoare, deoarece cadrul legal existent expres prevede că pășunile se atribuie domeniului public al unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și nu pot fi înstrăinate.

Soluția instanței de fond

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 04 aprilie 2025, acțiunea înaintată de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a fost admisă și respectiv anulată decizia nr. 4/12 din 08 aprilie 2024 „*cu privire la cererea cet. Ciurea Ion privind expunerea la licitație a unui teren*”.

Solicitarea apelantului

La 02 mai 2025, *(în interiorul termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) Cod administrativ)*, Consiliul sătesc Colonița, a declarat apel împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 04 aprilie 2025, iar la 22 octombrie 2025 *(în interiorul termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) Cod administrativ)* a înregistrat motivarea cererii de apel, solicitând anularea hotărârii și emiterea unei noi hotărâri, prin care acțiunea Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat să fie respinsă.

În argumentarea cererii de apel s-a invocat că circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei, reținute de prima instanță, nu au fost dovedite prin probe veridice și suficiente, concluziile acesteia sunt în contradicție cu circumstanțele cauzei și că au fost încălcate ori aplicate eronat normele de drept material și procedural.

În acest context, apelantul a invocat prevederile art. 60 alin. (4) Cod de procedură civilă, potrivit cărora instanța nu este în drept să modifice din oficiu temeiul sau obiectul acțiunii, deoarece la pct. 59 al actului judecătoresc, prima instanță a concluzionat eronat că avizul comisiei asupra proiectului de decizie nu întrunește exigențele legii, fiind denaturat și emis cu nerespectarea condițiilor de formă și

conținut.

Astfel, în opinia apelantului, această concluzie este nefondată și contrară circumstanțelor cauzei, întrucât, la adoptarea deciziei nr. 4/12 din 08 aprilie 2024 „*Cu privire la cererea cet. Ciurea Ion privind expunerea la licitație a unui teren*”, au fost respectate prevederile Legii nr. 435/2003 și Legii nr. 436/2006 privind procedura de adoptare a deciziilor consiliului sătesc, respectiv Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat nu a formulat obiecții cu privire la procedura de elaborare și aprobare a deciziei, și nici nu a contestat avizul comisiei de urbanism, dezvoltare rurală și susținerea micului business, contestarea vizând exclusiv pretinsa trecere neîntemeiată a terenului din domeniul public în domeniul privat.

Prin urmare, apelantul a considerat că prima instanță și-a depășit atribuțiile, modificând din oficiu temeiul acțiunii și examinând legalitatea avizului comisiei, deși acesta nu fusese contestat de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

De asemenea, apelantul consideră irelevantă concluzia primei instanțe potrivit căreia decizia nr. 4/12 din 08 aprilie 2024 „*Cu privire la cererea cet. Ciurea Ion privind expunerea la licitație a unui teren*” ar fi fost emisă de Consiliul sătesc Colonița cu încălcarea dreptului discreționar, deoarece conform art. 14 alin. (2) lit. b), c) și d) din Legea nr. 436/2006, consiliul local administrează bunurile domeniului public și privat al unității administrativ-teritoriale și decide asupra actelor juridice de administrare și de dispoziție privind aceste bunuri, în condițiile legii.

Totodată, în temeiul art. 16 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 29/2018, autoritățile deliberative ale administrației publice locale au competența de a adopta decizii cu privire la trecerea bunurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale dintr-un domeniu al proprietății publice în altul sau în proprietatea statului ori a unei alte unități administrativ-teritoriale.

De asemenea, prin prisma art. 137 Cod administrativ, apelantul a susținut că dreptul discreționar trebuie exercitat cu bună-credință, în limitele legii și potrivit scopului pentru care a fost atribuit, iar în situația în care autoritatea publică dispune de mai multe soluții legale, dreptul discreționar se limitează la alegerea uneia dintre acestea.

Astfel, raportând aceste norme la circumstanțele cauzei, apelantul a remarcat că competența de a decide cu privire la gestionarea terenului proprietate a Unității Administrativ Teritoriale Colonița aparține exclusiv Consiliului sătesc Colonița, respectiv acesta, acționând cu bună-credință, în interes public, cu respectarea procedurilor legale și a consultărilor publice, a decis trecerea terenului cu numărul cadastral *****din domeniul public în domeniul privat al Unității Administrativ Teritoriale Colonița.

În temeiul acestei decizii, Instituția Publică „Registrul Bunurilor Imobile” a efectuat modificările corespunzătoare în Registrul Bunurilor Imobile, înscriind terenul în domeniul privat al Unității Administrativ Teritoriale Colonița. Totodată, prin decizia contestată Consiliul sătesc Colonița nu a dispus expunerea imediată la licitație a terenului cu numărul cadastral 0149102259, stabilind că această chestiune urma să

fie soluționată ulterior, după efectuarea modificărilor în Registrul Bunurilor Imobile.

În continuare, apelantul a invocat prevederile art. 225 alin. (1) și (2) Cod administrativ, potrivit căruia instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ, iar controlul exercitării dreptului discreționar se limitează la verificarea faptului dacă autoritatea publică și-a exercitat dreptul discreționar, a luat în considerare toate faptele relevante, a respectat limitele legale ale acestui drept și l-a exercitat conform scopului stabilit de lege.

De altfel, în opinia apelantului, Consiliul sătesc Colonița a respectat aceste exigențe, astfel încât concluzia primei instanțe privind încălcarea dreptului discreționar este neîntemeiată.

Argumentele participanților la proces

În ședința instanței de apel, reprezentantul apelantului Consiliul sătesc Colonița – Braghiș Vasile, a susținut argumentele invocate în apel și a solicitat admiterea cererii în formula înaintată.

Reprezentantul intimatului Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat – Zveaghințev Eugenia, a solicitat respingerea cererii de apel, susținând integral hotărârea instanței de fond.

Persoana terță Ciurea Ion, fiind citat legal, în instanța de apel nu s-a prezentat, iar în temeiul art. 379 alin. (2) coroborat cu art. 218 Cod administrativ, instanța a dispus examinarea cauzei în lipsa părții absente.

Aprecierea instanței de apel

- *Cu referire la admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ:*

Conform art. 22 alin. (1) Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

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

Potrivit art. 189 alin. (1) și (2) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

În conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) și (2) Cod administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ

individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ). Acțiunea în constatare prezumă existența unui interes îndreptățit pentru constatarea solicitată. Acțiunea în constatare nu poate fi înaintată dacă reclamantul își poate sau și-ar putea revendica drepturile printr-o altă acțiune prevăzută la alin. (1), cu excepția situației când se urmărește constatarea nulității unui act administrativ individual sau normativ.

Potrivit art. 207 alin. (1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt 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.

Dispoziția art. 207 alin. (2) Cod administrativ, prevede că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare; c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209; e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17; f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208 din Codul administrativ-procedura prealabilă; g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens; h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin. (1) și (2) și art. 212 alin. (1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

În temeiul art. 209 alin. (1) și (2) Cod 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. Dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

La caz, analizând lucrările cauzei în coroborare cu înscrisurile din dosarul administrativ, instanța de apel atestă că nu s-a constatat că: ar exista o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și

pe aceleași temeiuri de drept; ar exista o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare sau; la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209 Cod administrativ; acțiunea nu a fost semnată și depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, iar reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Instanța de apel statuează că, deși Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, prin acțiunea depusă, nu invocă propriul drept lezat prin actul administrativ contestat, solicitând anularea acestora se acționează în interesul public, iar dreptul de a acționa în instanță cu o acțiune în contestare îi este conferit prin art. 68 din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

Având în vedere că în procesul examinării cererii de apel, nu au fost constatate circumstanțe care să determine inadmisibilitatea acțiunii, etapa verificării admisibilității fiind depășită, iar apelul declarat întrunește condițiile prevederilor art. 212, 233-234 Cod administrativ, fiind depus în termen, de către persoana îndreptățită, cu respectarea cerințelor de formă și conținut prevăzute de lege, Completul consideră că litigiul urmează a fi examinat în fond, prin aprecierea argumentelor invocate și a probatoriului administrat.

- *Cu referire la fondul cauzei de contencios administrativ:*

Verificând legalitatea și temeinicia hotărârii primei instanțe atacată cu apel, prin prisma lucrărilor din dosar în raport cu prevederile legislației în vigoare, Completul judiciar statuează că apelul declarat este neîntemeiat și în conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, urmează a fi respins din următoarele considerente.

Potrivit art. 231 alin. (2) Cod administrativ, pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Astfel, conform art. 219 alin. (1) - (3) Cod administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

Conform art. 220 alin. (1) Cod administrativ, obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art. 87-93.

Din conținutul art. 93 Cod administrativ, rezultă că fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția. Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. Reglementări suplimentare sau derogatorii sunt admisibile doar în baza prevederilor legale.

De asemenea, în conformitate cu art. 195 Cod administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169-171.

Totodată, potrivit art. 118 alin. (1) Cod de procedura civilă, fiecare parte trebuie să dovedească circumstanțele pe care le invocă drept temei al pretențiilor și obiecțiilor sale dacă legea nu dispune altfel, iar conform art. 122 alin. (1) din Cod, circumstanțele care, conform legii, trebuie confirmate prin anumite mijloace de probațiune nu pot fi dovedite cu nici un fel de alte mijloace probante.

În limitele apelului, instanța de apel verifică circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, precum și cele care nu au fost stabilite, dar care au importanță pentru soluționarea cauzei, apreciază probele din dosar și cele prezentate suplimentar în instanță de apel de către participanții la proces.

În fapt, din înscrisurile cauzei și dosarul administrativ se atestă că la 14 martie 2024, Ciurea Ion (*proprietar al terenurilor cu numerele cadastrale *****și nr. ******) a depus o cerere către Consiliul sătesc Colonița, prin care a solicitat expunerea la licitație de vânzare-cumpărare sau arendă a terenului adiacent cu numărul cadastral *****.

La 07 mai 2024, în conformitate cu art. 14 alin. (2), art. 19, art. 77 al Legii nr. 436/2006 ”*privind administrația publică locală*”, Consiliul sătesc Colonița a aprobat decizia nr. 4/12 din 08 aprilie 2024 ”*Cu privire la cererea cet. Ciurea Ion privind expunerea la licitație a unui teren*”, prin care s-a decis transferarea terenului cu numărul cadastral *****, cu suprafața de 0,2649 ha, modul de folosință agricol (pășuni), extravilan din domeniul proprietate publică a Unității Administrativ Teritoriale Colonița în domeniul proprietate privată a Unității Administrativ Teritoriale Colonița.

La 07 mai 2024 Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a înaintat în adresa Consiliului sătesc Colonița, notificarea nr. 304/OT4-351, prin care a solicitat abrogarea deciziei Consiliului sătesc Colonița nr. 4/12 din 08 aprilie 2024 ”*Cu privire la cererea cet. Ciurea Ion privind expunerea la licitație a unui teren*”.

Astfel, invocând dezacord cu acțiunile autorității publice locale și poziția abordată prin decizia Consiliului sătesc Colonița nr. 6/13 din 11 iunie 2024, emisă la notificarea nr. 304/OT4-351, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus prezenta acțiune solicitând anularea deciziei nr. 4/12 din 08 aprilie 2024 ”*Cu privire la cererea cet. Ciurea Ion privind expunerea la licitație a unui teren*”.

Fiind învestită cu soluționarea cauzei în fond, prin hotărârea din 04 aprilie 2025, Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, a admis integral acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

În materie de drept, Completul de judecată reține că, potrivit art. 1 din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, Consiliul local este autoritatea reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ - teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local.

Potrivit art. 3 alin. (2) din Lege, autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

Potrivit art. 5 alin. (1) din Legea citată, autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive.

Potrivit art. 14 alin. (1) din aceeași Lege, consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice, iar conform alin. (2) lit. b)-e) din Legea citată, pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite la art. 4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele competențe: b) administrează bunurile domeniului public și ale celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului); c) decide în privința actelor juridice de administrare privind bunurile domeniului public al satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, precum și privind serviciile publice de interes local, în condițiile legii; d) decide în privința actelor juridice de administrare sau de dispoziție privind bunurile domeniului privat al satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, în condițiile legii; e) decide atribuirea și schimbarea destinației terenurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, în condițiile legii.

Conform art. 77 alin. (2), (3) din aceiași Lege, actele juridice de administrare și de dispoziție privind bunurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale se încheie cu persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege. Pentru încheierea actelor juridice de dispoziție privind bunurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale cu persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat este necesară întocmirea raportului de evaluare, de către evaluator, cu cel mult 2 ani până la data desfășurării licitației, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege.

Subsecvent, potrivit art. 61 alin. (1)-(4) din Legea enunțată supra, activitatea autorităților administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și a celor din cadrul unității teritoriale autonome cu statut juridic special este supusă controlului administrativ în temeiul Constituției, al prezentei legi și al altor acte

legislative. Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale vizează respectarea Constituției, a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, a prezentei legi și a altor acte normative atât de către autoritățile administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, cât și de către funcționarii acestora. Controlul administrativ include controlul legalității și controlul oportunității activității autorităților administrației publice locale. Controlul administrativ se efectuează din oficiu sau la cerere.

Reieșind din prevederile art. 64 alin. (1) lit. a) și c) din aceeași Lege, controlului obligatoriu sunt supuse deciziile consiliilor locale de nivelurile întâi și al doilea și actele privind organizarea licitațiilor și actele privind atribuirea de terenuri.

În conformitate cu art. 68 din Legea citată supra, în cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administrației publice locale este ilegal, Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autoritatea administrației publice locale în termen de: a) 30 de zile de la data includerii actului în Registrul de stat al actelor locale – în cazul controlului obligatoriu și facultativ; b) 30 de zile de la data primirii cererii de efectuare a controlului – în cazul controlului solicitat de autoritatea administrației publice locale sau de persoana vătămată. În termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat. În cazul în care, în termenul stabilit la alin. (3), autoritatea locală emitentă și-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a abroga actul contestat sau în cazul tăcerii autorității locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.

Reieșind din coroborarea normelor legale menționate rezultă că, deși Consiliul sătesc Colonița, în calitate de titular al dreptului de proprietate publică asupra bunului, are competența de a decide asupra actelor de administrare și dispoziție cu privire la patrimoniul său, exercitarea acestui drept trebuie realizată în limitele legii și cu respectarea drepturilor și intereselor legitime ale locatarului.

La rândul său, Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat, în exercitarea controlului de legalitate, este în drept să verifice conformitatea actelor autorității administrației publice locale cu legislația și în cazul constatării ilegalității acestora, să le notifice și în condițiile legii, să sesizeze instanța de contencios administrativ.

În context, instanța de apel menționează că potrivit art. 8 din Legea nr. 29 din 05 aprilie 2018 privind delimitarea proprietății publice, proprietatea unităților administrativ-teritoriale se constituie din totalitatea bunurilor imobile proprietate publică, amplasate pe teritoriul administrativ al acestora, care la data intrării în vigoare a Legii nr. 523/1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, se aflau în administrarea/gestiunea sau în folosința autorităților administrației publice ale unităților administrativ-teritoriale, a instituțiilor bugetare/publice cu autogestiune subordonate acestora, a întreprinderilor municipale,

precum și din bunurile dobândite ulterior de acestea prin acte translative de proprietate, cu excepția celor înstrăinate și a celor stabilite la art. 7.

Potrivit art. 11 alin. (2), lit. h) din Legea nr. 29 din 05 aprilie 2018 privind delimitarea proprietății publice, de domeniul public al unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi țin: terenurile aferente obiectivelor de cult, cimitirelor, gunoiștilor, depozitelor de deșeuri, fânețelor, pășunilor, terenurile destinate conform planurilor urbanistice generale și planurilor de amenajare a teritoriului satisfacerii necesităților unităților administrativ-teritoriale, terenurile ocupate de râpi, ravene, nisipuri, stânci și alte terenuri degradate.

Conform art. 16 alin. (1), lit. f) din Legea citată, în procesul delimitării proprietății publice, autoritățile deliberative ale administrației publice locale/autoritatea deliberativă a administrației publice a unității teritoriale autonome Găgăuzia asigură adoptarea deciziilor privind trecerea bunurilor proprietate publică a unități administrativ-teritoriale dintr-un domeniu al proprietății publice în altul sau în proprietăți, statului ori în proprietatea unei alte unități administrativ-teritoriale.

De asemenea, în conformitate cu prevederile pct. 41 din Regulamentul-cadru „*privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale*”, anexa la Legea nr. 457 din 14 noiembrie 2023, proiectele de decizii cu materialele de însoțire se transmit spre avizare comisiilor de specialitate ale consiliului, compartimentelor de specialitate ale primăriei și serviciilor publice desconcentrate și descentralizate în vederea întocmirii unui raport. O dată cu transmiterea proiectelor de decizii, se precizează și data prezentării raportului, informației și a avizului, cu condiția ca raportul și informația să fie remise și comisiei de specialitate înainte de întocmirea de către aceasta a avizului.

Astfel, raportând la caz cadrul legal citat supra, Completul specializat apreciază ca fiind întemeiată concluzia primei instanțe potrivit căreia Consiliul sătesc Colonița a dispus expunerea la licitație a terenului cu derogare de la normele legale aplicabile, procedura administrativă desfășurată fiind afectată de deficiențe, iar neconcordanțele constatate în actele prezentate instanței de judecată creează îndoieli cu privire la faptul că autoritatea a elucidat și clarificat în mod complet și obiectiv toate circumstanțele relevante pentru soluționarea cauzei.

De altfel, deși dispunea de competența de a administra și dispune asupra bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale, autoritatea administrației publice locale era obligată să-și exercite această competență cu respectarea strictă a condițiilor și limitelor prevăzute de lege, deoarece pășunile constituie bunuri aparținând domeniului public al unității administrativ-teritoriale, care sunt inalienabile și nu pot constitui obiect al înstrăinării, cu consecința nulității actelor juridice încheiate cu încălcarea acestui regim.

În aceleași condiții, din perspectiva instanței de apel, argumentele invocate de Consiliul sătesc Colonița urmează a fi respinse ca neîntemeiate.

Astfel, deși potrivit art. 14 alin. (2) lit. b)-e) din Legea nr. 436/2006, consiliul local are competența de a administra bunurile domeniului public și privat al unității

administrativ-teritoriale, de a decide asupra actelor juridice de administrare și de dispoziție cu privire la aceste bunuri, precum și asupra atribuirii și schimbării destinației terenurilor, Completul de judecată subliniază că exercitarea acestor competențe este condiționată de respectarea cerințelor legale aplicabile. Prin urmare, simpla existență a competenței legale a Consiliului sătesc Colonița nu echivalează cu recunoașterea legalității oricărei decizii adoptate în exercitarea acesteia.

În același sens, art. 77 alin. (2) din Legea nr. 436/2006 stabilește că actele juridice de administrare și de dispoziție privind bunurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale se încheie cu persoanele fizice și juridice de drept privat prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor expres prevăzute de lege.

Așadar, competența consiliului local de a dispune asupra bunurilor Unității Administrativ Teritoriale nu este una nelimitată, ci trebuie exercitată în cadrul și cu respectarea regimului juridic instituit pentru bunurile respective, iar prin urmare, instanța de apel consideră nefondată susținerea Consiliului sătesc Colonița potrivit căreia, decizia nr. 4/12 din 08 aprilie 2024 se prezumă a fi legală din perspectiva competenței Consiliului sătesc Colonița de gestionare a terenurilor.

Totodată, Completul de judecată menționează că prima instanță a stabilit în mod întemeiat că terenul în discuție se circumscrie regimului juridic al bunurilor domeniului public, respectiv potrivit art. 11 alin. (2) lit. h) din Legea nr. 29 din 05 aprilie 2018 privind delimitarea proprietății publice, din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi fac parte, între altele, pășunile, iar art. 5 alin. (1)-(2) din aceeași lege prevede expres că bunurile domeniului public sunt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile și nu pot fi înstrăinate sau depuse în capitalul social al unor persoane juridice.

Mai mult, reieșind din prevederile art. 5 alin. (7) din Legea nr. 29 din 05 aprilie 2018, legiuitorul a instituit sancțiunea nulității absolute pentru actele juridice civile și administrative încheiate cu încălcarea acestor dispoziții.

În context, instanța de apel constată că nu poate fi reținut argumentul apelantului cu privire la legalitatea transferului terenului cu numărul cadastral *****din domeniul public în domeniul privat al Unității Administrativ Teritoriale Colonița, deoarece faptul că art. 16 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 29 din 05 aprilie 2018 permite autorităților deliberative să adopte decizii privind trecerea bunurilor proprietate publică dintr-un domeniu în altul, nu înseamnă că o asemenea trecere poate fi dispusă discreționar și independent de natura juridică a bunului, de situația sa de fapt și de respectarea procedurii legale.

Prin urmare, autoritatea publică nu putea, prin simpla exercitare a competenței sale de administrare, să confere unui bun din domeniul public un regim juridic incompatibil cu caracterul său inalienabil, fără respectarea prealabilă și efectivă a condițiilor legale pentru modificarea regimului acestuia.

De asemenea, este neîntemeiată susținerea apelantului potrivit căreia avizul

Comisiei urbanism, dezvoltare rurală și susținerea micului bussines nu ar fi fost contestat de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și, prin urmare, nu putea constitui obiect al verificării judiciare.

Cu privire la acest aspect, instanța de apel menționează că obiectul controlului judecătoresc reprezintă legalitatea procedurii administrative și a actului administrativ contestat, iar instanța este obligată să verifice dacă actul a fost emis cu respectarea condițiilor de fond și de procedură prevăzute de lege. De altfel, examinarea avizului care a stat la baza adoptării deciziei contestate nu poate fi considerată o modificare din oficiu a temeiului sau obiectului acțiunii, ci constituie o verificare a legalității procedurii administrative și a fundamentării actului administrativ.

Sub acest aspect, este de reținut că, deși proiectul deciziei cu privire la cererea lui Ciurea Ion cu privire la expunerea la licitație a unui teren a fost remis Comisiei urbanism, dezvoltare rurală și susținerea micului bussines, iar la 01 aprilie 2024 a fost emis un aviz pozitiv, instanța de fond a constatat întemeiat că conținutul acestuia nu întrunea exigențele legale, deoarece, din perspectiva pct. 41 din Regulamentul-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale (*anexa la Legea nr. 457 din 14 noiembrie 2023*), avizul nu a reflectat în mod corespunzător regimul juridic al terenului și nu a elucidat impedimentele juridice aferente unui bun care, potrivit materialelor cauzei și normelor legale incidente, ținea de domeniul public.

Prin urmare, prima instanță a fost îndreptățită să constate caracterul defectuos al avizului și să-l valorifice în cadrul controlului legalității deciziei nr. 4/12 din 08 aprilie 2024.

Nici argumentul potrivit căruia Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat ar fi contestat exclusiv trecerea terenului din domeniul public în domeniul privat, iar nu procedura de avizare, nu este de natură să infirme concluziile primei instanțe, deoarece legalitatea unui act administrativ nu depinde exclusiv de motivele invocate de autoritatea care îl contestă, instanța urmând să verifice, în limitele obiectului litigiului, dacă actul corespunde tuturor exigențelor legale relevante.

În ceea ce privește pretinsa exercitare legală a dreptului discreționar invocată de apelant, instanța reține că reieșind din conceptul art. 225 alin. (2) Cod administrativ, controlul exercitării dreptului discreționar presupune verificarea faptului dacă autoritatea publică și-a exercitat acest drept, a luat în considerare toate faptele relevante, a respectat limitele legale ale dreptului discreționar și l-a exercitat conform scopului acordat prin lege.

Așadar, dreptul discreționar nu reprezintă un drept al autorității de a adopta orice soluție pe care o consideră oportună. Acesta presupune alegerea între soluții juridice legal posibile și este exercitat numai în limitele stabilite de lege, cu respectarea principiului legalității, a bunei-credințe și a scopului pentru care competența a fost atribuită.

La caz, apelanta nu a demonstrat că la adoptarea deciziei nr. 4/12 din 08 aprilie 2024, s-au luat în considerare toate circumstanțele relevante privind regimul juridic al

terenului și impedimentele rezultate din apartenența acestuia la domeniul public. Dimpotrivă, emiterea unui aviz pozitiv care nu a reflectat regimul juridic al pășunii și adoptarea ulterioară a deciziei în baza acestuia demonstrează că exercitarea competenței nu s-a realizat în limitele legale.

În aceste condiții, referirea apelantului la buna-credință, interesul public și respectarea consultărilor publice nu este suficientă pentru a confirma legalitatea actului contestat, deoarece buna-credință nu poate substitui respectarea normelor imperative privind regimul juridic al proprietății publice, iar interesul public nu poate constitui temei pentru înlăturarea unor interdicții legale exprese.

Totodată, faptul că Instituția Publică „Registrul Bunurilor Imobile" a efectuat ulterior modificările corespunzătoare în Registrul Bunurilor Imobile nu poate valida retroactiv actul administrativ contestat, astfel că înregistrarea efectuată în registru nu înlătură eventualele vicii de legalitate ale actului care a stat la baza acesteia și nu transformă o procedură administrativă nelegală într-una legală.

De asemenea, instanța de apel apreciază ca nefondată afirmația că prima instanță s-ar fi pronunțat asupra oportunității deciziei, deoarece examinarea caracterului inalienabil al bunului, a respectării procedurii de avizare și a limitelor în care autoritatea și-a exercitat competența nu reprezintă un control al oportunității, ci un control de legalitate, efectuat în limitele art. 225 Cod administrativ.

Prin urmare, concluzia primei instanțe potrivit căreia procedura administrativă a fost desfășurată într-un mod defectuos este justificată de ansamblul circumstanțelor constatate, astfel deficiențele existente în actele administrative, coroborate cu nerespectarea regimului juridic al bunului și cu caracterul necorespunzător al avizului emis la 01 aprilie 2024, au afectat legalitatea deciziei nr. 4/12 din 08 aprilie 2024.

În consecință, instanța de apel constată că prima instanță a examinat cauza în limitele obiectului dedus judecății, nu a modificat din oficiu temeiul sau obiectul acțiunii și a aplicat în mod corespunzător normele de drept incidente, iar drept consecință, criticile referitoare la competența Consiliului sătesc Colonița, la avizul Comisiei urbanism, dezvoltare rurală și susținerea micului bussines, la înscrierea ulterioară a terenului în Registrul Bunurilor Imobile și la exercitarea dreptului discreționar nu justifică legalitatea acțiunilor Consiliului sătesc Colonița.

Relevant este și faptul că, contrar art. 93 alin. (1) Cod administrativ care reglementează sarcina probațiunii în contencios administrativ, apelantul nu a specificat careva probe în susținerea pretențiilor și criticelor înaintate, prin urmare, Completul judiciar concluzionează că instanța de fond just a aplicat normele legale relevante la circumstanțele speței, a dat apreciere completă obiectivă și sub toate aspectele probelor, adoptând o hotărâre legală și întemeiată, cu respectarea drepturilor și intereselor legitime ale participanților la proces.

Nu în ultimul rând, instanța menționează că fiind o trăsătură esențială a apelului, efectul devolutiv constă în provocarea unei noi judecăți de fond, atât cu privire la problemele de fapt, cât și cu privire la cele de drept, în limitele stabilite prin cererea

de apel, astfel circumstanțele și probele care nu au putut fi prezentate în prima instanță, dar au o importanță majoră în soluționarea litigiului urmează să fie prezentate în instanța de apel.

Cu toate acestea, din argumentele apelantului nu se desprinde o încălcare esențială de către prima instanță a unor prevederi legale în raport cu drepturile sale legale, or, apelul declarat, nu conține probe sau argumente noi în urma cărora s-ar constata temeinicia cerințelor și ca consecință netemeinicia hotărârii primei instanțe în raport cu împrejurările cauzei, circumstanțele de fapt și normele de drept, fiind elucidate de prima instanță și le-a fost dată apreciere corectă.

Distinct de cele indicate, instanța de apel, prin prisma jurisprudenței CEDO și anume cauza Rebait și alții vs France nr. 26561/1995, unde Comisia a menționat că *„. . . art. 6§1 al Convenției, nu impune motivarea în detaliu a unei decizii prin care o instanță de recurs, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge recursul declarat împotriva sentinței pronunțate de o instanță inferioară, ca fiind lipsit de șanse de succes. . . ”* consideră necesar de a respinge cumulul argumentelor invocate în apel, deoarece acestea nu denotă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural.

Sumând raționamentele expuse și având în vedere că hotărârea primei instanțe este legală și întemeiată, iar argumentele invocate de către apelant sunt nefondate și combătute integral prin constatările expuse supra, Colegiul ajunge la concluzia de a respinge apelul declarat și a menține hotărârea primei instanțe.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, art. 389-390 Cod de procedură civilă, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

d e c i d e:

Se respinge apelul declarat de Consiliul sătesc Colonița.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 04 aprilie 2025.

Decizia este executorie de la emitere, cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 2 (două) luni.

Președintele ședinței,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei