Instanţa de fond: Judecătoria Căușeni, sediul Central (jud. V. Railean)
Dosarul nr. 3r-247/25 (2-24096020-02-3r-24042025)

D E C I Z I E

13 octombrie 2025 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 în ordine de recurs, recursul declarat de Maxim Ciontoloi împotriva încheierii Judecătoriei Căușeni, sediul Central din 7 aprilie 2025, adoptată în cauza înaintată în ordine de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de către Maxim Ciontoloi împotriva Consiliului orășănesc Căușeni și Primăriei or.Căușeni cu privire obligarea emiterii actului administrativ,

C O N S T A T Ă:

În fapt:

La 26 august 2024 Maxim Ciontoloi s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ Consiliului orășenesc Căușeni și Primăriei or.Căușeni cu privire la obligarea emiterii actului administrativ

În motivarea acțiunii a indicat că, prin Decizia Consiliului orășenesc Căușeni nr.8/13 din 11.10.2017 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic General al orașului Căușeni” a fost aprobat Planul Urbanistic al orașului Căușeni în trei volume: 1. Memoriu General. 2 Protecția Mediului. 3.Regulament Local de Urbanism.

Deasemenea a fost aprobată zonificarea teritoriului, inclusiv „Zona verde cu rol de agrement și dotări sportive”.

Maxim Ciontoloi a indicat că terenurile cu numerele cadastrale *****și *****, pe care le deține în proprietate privată, la momentul adoptării deciziei erau înregistrate în Registrul cadastral al bunurilor imobile ca teren sub construcții, iar prin legea nr.169 din 31.07.2015 privind modificarea și completarea unor acte legislative terenurile cu nr.cadastrale *****și ***** au fost incluse în Zona Economică Liberă „Bălți”, subzona Căușeni.

A menționat că la 27 decembrie 2016 prin Decizia Consiliului orășenesc Căușeni nr.15/3 terenurilor cu nr.cadastral *****și ***** le-a fost schimbată destinația din „*terenuri pentru construcție locative*” în „*terenuri pentru construcții*”.

În 2018, Cabinetul de miniștri a alocat circa 18 milioane lei pentru proiectul „Oportunități pentru atractivitatea investițională în economia Regiunii de Dezvoltare Sud”. În perioada 2018–2021, Consiliul raional Căușeni a semnat contracte și a construit rețele exterioare de energie electrică, apă, canalizare și gaze naturale pe întreg teritoriul Subzonei Economice Libere Căușeni, inclusiv pe terenurile vizate în cererea de chemare în judecată.

Solicitarea unui Certificat de urbanism pentru proiectarea halelor de producție în Zona Economică Liberă a fost respinsă de Primăria Căușeni, pe motiv că, potrivit Planului Urbanistic General aprobat prin decizia contestată, terenurile respective se află în Zona verde a orașului.

A subliniat că, prin Decizia nr. 8/13 din 11 octombrie 2017, „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic General”, terenurile cu nr. cadastral *****și *****, având destinația „pentru construcții” și făcând parte din Zona Economică Liberă, au fost incluse ilegal în „Zona verde cu rol de agrement și dotări sportive”.

Aceasta în viziunea reclamantului contravine legislației în vigoare, respectiv: art. 1, 11 și 13 alin. (3) lit. a) din Legea nr. 835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, precum și art. 2 și 4 din Legea nr. 591/1995 privind spațiile verzi ale localităților urbane și rurale. Conform acestor acte normative, spațiile verzi se definesc ca un sistem armonizat arhitectural, format din elemente ale complexelor peisagistice intravilane și extravilane ale localităților urbane și rurale (peisaje naturale, sectoare ale cursurilor de apă și bazine acvatice, construcții rutiere, horticole, locative), având o importanță estetică, biologică și ecologică. Acestea includ, de regulă, comunități de vegetație (lemnoasă arborescentă, arbustivă, floricolă și erbacee) și faună asociată.

A comunicat că în răspuns la cererile sale, semnate de primarul orașului Căușeni, acesta, în principiu, recunoaște că Decizia 8/13 din 11.10.2017 a fost adoptată cu unele abateri de la legislație și în Planul Urbanistic General sunt mai multe greșeli. Pentru soluționarea problemelor apărute se va înainta Consiliului orășenesc spre aprobare modificări în PUG, prin elaborarea PUZ cu modificarea subzonelor funcționale. Mai menționează primaril că, pentru corectarea erorilor în anul 2023 nu au fost planificate surse financiare în bugetul orășenesc Căușeni.

A menționat că, din cauza greșelilor comise de Consiliul orășenesc Căușeni la adoptarea Deciziei nr. 8/13 din 11 octombrie 2017, i se îngrădește dreptul de a folosi legal bunurile sale, proprietate privată, în scopurile pentru care au fost achiziționate, în timp ce primarul orașului continuă să solicite și să perceapă anual

impozite pentru aceste terenuri ca „terenuri pentru construcții”, mult mai mari decât cele aplicabile în cazul „Zonei verzi”.

La data de 2 august 2024 a depus către Consiliul orășenesc și către primar o cerere prealabilă prin care solicita modificarea Deciziei nr. 8/13 și corectarea subzonei funcționale, astfel încât terenurile cu nr. cadastral *****și ***** să fie excluse din zona verde cu rol de agrement și dotări sportive.

La 5 august 2024 a primit un răspuns semnat de primar, prin care acesta recunoștea că, la adoptarea Deciziei nr. 8/13, au fost comise unele greșeli care trebuie corectate, menționând că pentru remedierea acestora a fost depusă cerere de participare a primăriei în cadrul Programului Național „Satul European” și acordarea suportului financiar.

Deasemenea, specialiștii primăriei au pregătit un proiect de decizie pentru ședința Consiliului orășenesc din 23 august 2024, prin care cererea urma să fie admisă și greșelile din Planul Urbanistic General corectate, însă proiectul nu a fost examinat, astfel încât, în termenul prevăzut de lege, Consiliul orășenesc nu a analizat cererea și nu a fost emis niciun răspuns.

Poziția instanței de fond:

Prin încheierea Judecătoriei Căușeni, sediul Central din 7 aprilie 2025, cererea de chemare în judecată depusă de Maxim Ciontoloi împotriva Consiliului orășănesc Căușeni și Primăriei or.Căușeni cu privire la obligarea modificării deciziei, s-a declarat inadmisibilă.

Totodată, s-a explicat reclamantului Maxim Ciontoloi, că declararea acţiunii ca inadmisibilă în temeiul art.207 al.(2) lit.e) exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiaşi reclamant cu aceeaşi acţiune.

Solicitarea recurentului:

La 15 aprilie 2025 Maxim Ciontoloi, a declarat recurs împotriva încheierii primei instanțe, solicitând admiterea cererii de recurs, cu casarea încheierii Judecătoriei Căușeni, sediul Central din 7 aprilie 2025.

Argumentele părților:

În motivarea cererii de recurs a invocat că încheierea Judecătoriei Căușeni, sediul Central din 7 aprilie 2025 este ilegală și lipsită de temei juridic.

Menționează recurentul că, instanța de fond a recunoscut existența unui act administrativ defavorabil Decizia Consiliului orășenesc Căușeni nr. 8/17 din 11 octombrie 2017, prin care drepturile sale au fost vătămate, însă, în mod paradoxal, a declarat acțiunea inadmisibilă. Instanța ar fi justificat soluția pe motivul că autoritatea publică ar fi inițiat procedura de modificare a Planului Urbanistic General pentru corectarea situației litigioase, însă recurentul afirmă că o asemenea decizie nu există în realitate.

Recurentul subliniază că, la 2 august 2024 a depus o cerere prealabilă prin care a solicitat, excluderea terenurilor cu numerele cadastrale indicate din zona

verde. Primarul a propus Consiliului un proiect de decizie în sensul admiterii cererii, însă consilierii l-au eliminat de pe ordinea de zi, lăsând cererea fără examinare și fără răspuns în termenul legal.

În aceste condiții, recurentul consideră că instanța a apreciat în mod eronat că Decizia nr.13/17 din 6 decembrie 2024 ar reprezenta un răspuns la cererea prealabilă, deși această decizie nu conține nicio referire la situația invocată și vizează cu totul alte aspecte administrative.

Recurentul arată că instanța de fond a ignorat obligațiile procesuale prevăzute de Codul administrativ, în special cele privind verificarea admisibilității acțiunii, cercetarea completă din oficiu a faptelor și asigurarea protecției efective a drepturilor persoanei.

Mai mult, subliniază că instanța a stabilit inițial că acțiunea este admisibilă, deschizând dezbaterile judiciare la 6 februarie 2025, însă abia după susținerile verbale ale părților a declarat acțiunea inadmisibilă, fără temei legal.

Recurentul consideră că prima instanță a pronunțat o soluție vădit contrară principiilor de imparțialitate și legalitate, referindu-se inclusiv la faptul că același judecător a dispus anterior transmiterea nejustificată a cauzei către Curtea de Apel, soluție casată ulterior de Curtea Supremă de Justiție.

În opinia sa, menținerea încheierii atacate ar reprezenta o încălcare a dreptului de acces la justiție garantat de legislația națională și de art. 6 §1 CEDO, întrucât ar lipsi partea de posibilitatea examinării pe fond a pretențiilor sale.

În aceste circumstanțe, recurentul solicită admiterea recursului, anularea integrală a încheierii din 7 aprilie 2025 și trimiterea cauzei spre rejudecare la aceeași instanță și același complet, pentru examinarea în fond a cererii privind obligarea Consiliului orășenesc Căușeni și a primarului să modifice Planul Urbanistic General al orașului prin corectarea subzonei funcționale și excluderea terenurilor vizate din zona verde.

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.

Completul specializat a constatat că încheierea Judecătoriei Căușeni, sediul Central din 7 aprilie 2025 a fost atacată de reclamantă la 15 aprilie 2025.

Astfel, raportând la normele legale circumstanțele speței, Completul specializat consideră că recursul declarat este depus în interiorul termenului legal.

Aprecierea instanței de recurs:

Studiind recursul declarat și materialele cauzei, Colegiul consideră că

recursul urmează a fi admis și casată încheierea instanței de fond cu trimiterea cauzei la rejudecare în același complet de judecată, reieşind din considerentele ce succed.

Actele cauzei relevă că la 11 octombrie 2017, prin Decizia Consiliului orășănesc Căușeni nr.8/13 ”cu privire la aprobarea Planului Urbanistic General al or.Căușeni”, s-a aprobat Planul Urbanistic General al or.Căușeni în trei volume după cum urmează :

Volumul nr.I:Memoriu General.

Volumul nr.II:Protecția mediului.

Volumul nr.III Regulametnul Local Urbanism.

Conform extrasului din registrul bunurilor imobile, bunurile imobile cu nr. cadastrale 2701209.271 cu suprafața de 3,5 ha și 2701209.274 cu suprafața de 2.0 ha aparțin cu drept de proprietate reclamantul Ciontoloi Maxim în baza contractului de vânzare cumpărare nr.11714 din 12 august 2016. Data înscrierii dreptului de proprietate a fost în 26 octombrie 2016.

Prin decizia Consiliului orășănesc Căușeni nr.15/3 din 27 decembrie 2016 s-a decis a aproba Decizia Consiliului orășănesc Căușeni nr.10/3 din 25 noiembrie 2016 ,,cu privire la permiterea schimbării destinației terenurilor”.

La pct. 2 din dispozitivul acestei decizii s-a indicat că ,,*terenurile cu nr. cadastrale ***** cu suprafața de 2,0 ha și nr. cadastral *****cu suprafața de 3,5 ha se află în intravilanul or. Căușeni și n-au făcut parte din extravilanul, conform art.39 din Codul funciar, sunt terenuri cu destinația construcții locative*”.

La pct.3 s-a indicat că ,,*se schimbă modelul de folosință a terenurilor cu nr. cadastral ***** cu suprafața de 2,0 ha și nr. cadastral *****cu suprafața de 3,5 ha în terenuri pentru construcții*”.

La 2 august 2024, Ciontoloi Maxim a depus în adresa Consiliului orășănesc Căușeni și Primăriei Căușeni, cerere prealabilă prin care a solicitat, modificarea Deciziei nr.8/13 din 11.10.2017 ”Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic General al orașului Căușeni”, cu corectarea subzonei funcționale și obligarea excluderii terenurilor cu nr.cadastral *****și ***** din zona verde cu rol de agrement și dotări sportive.

La data de 6 decembrie 2024, Consiliul orășenesc Căușeni a emis Decizia nr. 13/17 privind inițierea procedurii de elaborare a documentației de urbanism pentru modificarea Planului Urbanistic General al orașului Căușeni, aprobat prin Decizia nr. 8/13 din 11.10.2017, din contul mijloacelor bugetare ale orașului. Prin aceeași decizie, primarul orașului Căușeni a fost obligat să identifice propunerile necesare de rectificare a bugetului în vederea asigurării executării acestei Decizii.

Prima instanță, prin încheierea din 7 aprilie 2025, a declarat inadmisibilă acțiunea.

Pentru a decide astfel, instanța de fond a reținut că, deși Codul administrativ garantează dreptul persoanei de a se adresa instanței atunci când se consideră vătămată într-un drept stabilit de lege, în speță reclamantul nu ar fi demonstrat existența unui drept vătămat, deoarece Consiliul orășenesc Căușeni a emis la 6 decembrie 2024 Decizia nr. 13/17 privind inițierea procedurii de elaborare a documentației de urbanism pentru modificarea Planului Urbanistic General, fapt ce ar înlătura actualitatea vătămării invocate.

Totodată, instanța a subliniat că acțiunea în contencios administrativ poate fi exercitată doar pentru apărarea unui drept subiectiv propriu, nefiind admis un control abstract asupra activității administrative, și că modificarea Deciziei nr. 8/13 din 11.10.2017 ține exclusiv de competența Consiliului orășenesc, nu a primarului, astfel încât reclamantul nu ar putea solicita obligarea acestuia din urmă.

Nefiind de acord cu încheierea primei instanțe, Maxim Ciontoloi a contestat-o cu recurs.

Legislația relevantă:

Art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ prevede că „*examinînd recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: anulează încheierea şi adoptă o nouă încheiere.*”.

Conform art. 241 alin.(1), (3) Cod administrativ „*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*”.

În conformitate cu prevederile art. 195 din Codul administrativ „*procedura acţiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepţia art. 169–171”.*

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, *instanţa verifică din oficiu dacă sunt 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.*

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

În temeiul art. 39 alin. (1) şi (2) din Codul administrativ, *controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit. 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.*

Motivarea instanței:

În dreptul contenciosului administrativ, stabilirea existenței unui drept vătămat reprezintă condiția esențială pentru admisibilitatea acțiunii, iar această condiție trebuie apreciată în concret, prin raportare la efectele pe care actul administrativ le produce asupra situației juridice a persoanei.

Noțiunea de drept vătămat presupune, în esență, trei elemente cumulative: existența unui drept recunoscut de lege, intervenția unei activități administrative și producerea unei afectări directe sau indirecte asupra acestui drept. Ceea ce definește dreptul vătămat nu este existența unei pierderi materiale imediate, ci faptul că actul administrativ sau inacțiunea autorității publice modifică, limitează, restrânge ori împiedică exercitarea unui drept sau a unei libertăți de care persoana beneficiază în temeiul legii.

O asemenea afectare poate viza atât drepturi subiective, precum dreptul de proprietate, dreptul la informație sau drepturi procedurale, cât și interese legitime, în măsura în care sunt recunoscute și protejate de lege.

În această perspectivă, dreptul vătămat în contenciosul administrativ reprezintă orice drept legal conferit care este afectat, limitat sau distorsionat printr-o activitate administrativă. Constatarea existenței sale constituie premisa esențială pentru analiza admisibilității acțiunii. Prin urmare, instanța este obligată să examineze în concret dacă actul administrativ produce efecte asupra sferei juridice a reclamantului, întrucât numai o asemenea evaluare permite stabilirea reală a existenței ori inexistenței unui drept vătămat în sensul Codului administrativ.

Cu adevărat instanța a stabilit că, conform extrasului din Registrul bunurilor imobile, bunurile imobile cu nr. cadastrale 2701209.271 cu suprafața de 3,5 ha și 2701209.274 cu suprafața de 2.0 ha aparțin cu drept de proprietate reclamantul Ciontoloi Maxim în baza contractului de vânzare cumpărare nr.11714 din 12 august 2016.

Data înscrierii dreptului de proprietate a fost în 26 octombrie 2016.

Prin decizia Consiliului orășănesc Căușeni nr.15/3 din 27 decembrie 2016 s-a decis a aproba Decizia Consiliului orășănesc Căușeni nr.10/3 din 25 noiembrie 2016 ,,cu privire la permiterea schimbării destinației terenurilor”.

La pct. 2 din dispozitivul acestei decizii s-a indicat că ,,*terenurile cu nr. cadastrale ***** cu suprafața de 2,0 ha și nr. cadastral *****cu suprafața de 3,5 ha se află în intravilanul or. Căușeni și n-au făcut parte din extravilanul,*

conform art.39 din Codul funciar, sunt terenuri cu destinația construcții locative".

La pct.3 s-a indicat că „*se schimbă modelul de folosință a terenurilor cu nr. cadastral ***** cu suprafața de 2,0 ha și nr. cadastral *****cu suprafața de 3,5 ha în terenuri pentru construcții*".

Colegiul judiciar remarcă că prima instanță a apreciat în mod eronat că reclamantul nu justifică existența unui drept vătămat, aplicând în mod abstract dispozițiile Codului administrativ și ignorând circumstanțele esențiale ale cauzei.

Din extrasul Registrului bunurilor imobile rezultă că, terenurile cu nr. cadastrale ***** și *****aparțin reclamantului cu drept de proprietate încă din 26 octombrie 2016, în temeiul contractului de vânzare-cumpărare autentificat la 12 august 2016.

În această conjunctură, este cert că, la momentul adoptării de către Consiliul orășenesc Căușeni a deciziilor nr. 10/3 din 25 noiembrie 2016 și nr. 15/3 din 27 decembrie 2016, terenurile vizate se aflau deja în proprietatea reclamantului, iar dreptul său era pe deplin opozabil terților. Întrucât aceste acte administrative privesc în mod direct regimul juridic aplicabil bunurilor aflate în patrimoniul său, este evident că ele sunt susceptibile de a influența exercitarea atributelor dreptului de proprietate, indiferent de legalitatea sau temeinicia măsurilor adoptate.

În aceste condiții, vătămarea nu este una ipotetică, ci actuală și continuă, întrucât efectele rezultate din actele administrative emise anterior se mențin în prezent și se reflectă asupra modului de exercitare a unui drept subiectiv garantat de lege.

Pe acest fundal, aprecierea primei instanțe potrivit căreia inițierea, la 6 decembrie 2024, a unei proceduri administrative ar înlătura caracterul actual al vătămării este eronată.

Se va accentua că, Decizia nr. 13/17 are un caracter exclusiv pregătitor, neproducând modificări asupra regimului juridic existent, astfel încât nu poate constitui un reper pentru a exclude afectarea dreptului reclamantului.

Din aceste considerente, nu poate fi reținută lipsa caracterului actual al vătămării invocate. Reclamantul nu urmărește un control abstract al activității administrative, ci protejarea unui drept subiectiv propriu, *dreptul de proprietate asupra terenurilor* identificate cadastral. Relația dintre actele administrative contestate și acest drept este una directă, întrucât regimul stabilit prin actele emise anterior produce efecte asupra modului în care dreptul poate fi exercitat în prezent.

În aceste împrejurări, prima instanță nu a realizat analiza necesară verificării existenței unei vătămări, limitându-se la o apreciere formală și incompletă a condițiilor de admisibilitate. Aceasta a omis esențialul – faptul că

dreptul de proprietate al reclamantului exista, era înregistrat și protejat de lege la momentul adoptării actelor administrative, iar aceste acte îl vizau în mod direct, ceea ce este suficient pentru a constata existența unui drept vătămat.

Admițând inadmisibilitatea acțiunii pe motivul pretinsei inexistențe a unui drept subiectiv afectat, instanța de fond a ignorat cerințele specifice ale contenciosului administrativ și a restrâns în mod nejustificat accesul la justiție, deși din circumstanțele cauzei rezultă fără echivoc că reclamantul justifică existența unui drept vătămat în sensul art. 17 din Codul administrativ.

În circumstanțele expuse, Completul specializat conchide că încheierea primei instanțe din 7 aprilie 2025 este emisă cu aplicarea eronată a legislaţiei în vigoare şi aprecierea incorectă a circumstanțelor de fapt.

Reieșind din cele expuse, ținînd cont că concluzia instanței este *eronată*, iar motivele invocate de recurent sunt întemeiate în această parte, se impune admiterea recursului şi anularea încheierii Judecătoriei Căușeni, sediul Central din 7 aprilie 2025, cu remiterea cauzei la rejudecare, în instanța competentă, Judecătoria Căușeni, sediul Central.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

D E C I D E:

Se anulează încheierea Judecătoriei Căușeni, sediul Central din 7 aprilie 2025, cu remiterea cauzei la instanța competentă să judece cauza, Judecătoria Căușeni, sediul Central, în același complet.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele completului, judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii:

Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei