Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, judecător – Chisiliță Violeta
Dosarul nr. 3r-11/26
2-25155538-02-3r-15012026

D E C I Z I E

22 iunie 2026
mun. Chișinău

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

În componența:
Președintele completului, judecător Sîrbu Victoria
Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei

examinând fără participarea părților, recursul declarat de Agenția Proprietății Publice,

împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 23 decembrie 2025,

emisă în cauza de contencios administrativ, intentată la acțiunea formulată de Agenția Proprietății Publice împotriva Consiliului municipal Chișinău, Primăriei mun. Chișinău, IP Cadastrul Bunurilor Imobile, terț Ministerul Afacerilor Interne, cu privire la constatarea nulității actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

a c o n s t a t a t:

Circumstanțele cauzei

La 05 noiembrie 2025, Agenția Proprietății Publice a depus acțiune în judecată împotriva Consiliului municipal Chișinău, Primăriei mun. Chișinău, IP Cadastrul Bunurilor Imobile, terț Ministerul Afacerilor Interne solicitând:

- constatarea nulității absolute a deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 17/13-1 din 30 decembrie 2004;
- constatarea nulității deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 4/15 din 13 mai 2014, în partea ce ține de terenurile cu nr. cadastrale *****și *****;
- restabilirea configurației terenului cu nr. cadastral *****conform situației reflectate în planul cadastral din data de 21 noiembrie 2008;
- obligarea IP Cadastrul Bunurilor Imobile să rectifice înregistrările, prin radierea înscrierii în Registrul bunurilor imobile a terenurilor cu nr. cadastrale, *****, *****și restabilirea dreptului de proprietate al Statului asupra suprafeței de 0,221 ha;

- aplicarea măsurilor de asigurare a acțiunii cu interzicerea părților în săvârșirea unor acțiuni/acte asupra bunurilor imobile cu nr. cadastrale *****, *****, cu aplicarea sechestrului pe acestea.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 13 noiembrie 2025, reclamantului, i-a fost acordat termen în vederea înlăturării neajunsurilor depistate la depunerea cererii de chemare în judecată și anume prezentarea cererii care demonstrează respectarea procedurii prealabile.

La 21 noiembrie 2025, Agenția Proprietății Publice a depus o cerere în vederea respectării dispoziției expuse în încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 13 noiembrie 2025, expunându-se asupra faptului că în cazul contestării unei decizii emise de consiliul local, respectarea procedurii prealabile nu se impune.

Soluția instanței de fond

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 23 decembrie 2025, acțiunea înaintată de Agenția Proprietății Publice a fost declarată inadmisibilă, în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) lit. f) și h) Cod administrativ.

Solicitarea recurentului

La 31 decembrie 2025 (*în interiorul termenului prevăzut la art. 242 Cod administrativ*), Agenția Proprietății Publice, a contestat cu recurs încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 23 decembrie 2025, solicitând anularea încheierii, cu trimiterea cauzei pentru examinare în prima instanță.

În motivarea recursului s-a invocat că instanța de fond a aplicat eronat dispozițiile cu privire la procedura prealabilă, deoarece potrivit art. 208 alin. (1) și (5) Cod administrativ, respectarea procedurii prealabile constituie regula generală, însă aceasta operează cu excepțiile prevăzute de lege, iar art. 163 lit. a) Cod administrativ prevede expres că procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează în cazul actelor administrative individuale emise de Guvern, consilii locale sau Adunarea Populară a Găgăuziei.

În acest sens, recurentul a subliniat că obiectul acțiunii îl constituie constatarea nulității a două decizii emise de Consiliul municipal Chișinău, prin care au fost trecute, cu depășirea competențelor legale pretinse, anumite terenuri din proprietatea publică a statului în proprietatea unității administrativ-teritoriale, iar prin urmare, fiind contestate acte emise de un consiliu local, situația se încadrează în excepția prevăzută de art. 163 lit. a) Cod administrativ, astfel încât nu era necesară parcurgerea procedurii prealabile.

Totodată, s-a susținut că dispozițiile art. 208 alin. (5) Cod administrativ trebuie interpretate în coroborare cu art. 206 alin. (1) lit. d), care reglementează distinct acțiunile în constatare privind existența sau inexistența unui raport juridic și cele privind constatarea nulității unui act administrativ individual ori a unui contract administrativ.

Astfel, în opinia recurentei, obligația adresării prealabile cu o cerere de constatare este incidentă în cazul primei categorii de acțiuni, în timp ce, în cazul constatării nulității unui act administrativ, controlul legalității și aplicarea sancțiunii juridice țin de competența instanței.

În consecință, recurenta a solicitat anularea încheierii și trimiterea cauzei spre examinare în prima instanță.

Aprecierea instanței de recurs

Analizând legalitatea și temeinicia încheierii atacate, prin prisma argumentelor invocate de părți și a materialelor din dosar, Colegiul judiciar apreciază recursul ca fiind întemeiat și care urmează a fi admis, iar încheierea instanței de fond anulată, din considerentele ce succed.

Conform art. 241 Cod 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.

În corespundere cu art. 243 alin. (1) lit. c), (2) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: anulează încheierea și adoptă o nouă încheiere. Instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată.

Din înscrisurile dosarului rezultă că prin ordinul Ministerului Afacerilor Interne nr. 143 din 18 aprilie 2003, clădirea de pe str. Pietrarilor nr. 3 (Pietrarilor nr. 1/7), și terenul aferent au fost transmise de la balanța unității militare 1001 a D.T.C. la balanța Direcției Generale Pază de Stat a Ministerului Afacerilor Interne, iar prin ordinul Ministerului Afacerilor Interne nr. 36 din 29 aprilie 2004, acestea au fost transmise la balanța Direcției Pază de Stat a mun. Chișinău.

Totodată, la 13 aprilie 2005, terenul cu nr. cadastral 01002010478, cu suprafața de 0,221 ha, a fost înregistrat în Registrul bunurilor imobile ca proprietate a Primăriei mun. Chișinău, în temeiul deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 17/13-1 din 30 decembrie 2004.

În anul 2011, Ministerul Afacerilor Interne a solicitat perfectarea documentației cadastrale pentru terenul de pe str. Pietrarilor nr. 1/7, iar în anul 2012 au fost efectuate lucrări cadastrale pentru actualizarea planului cadastral și stabilirea hotarelor terenului cu nr. cadastral 01002010478.

Ulterior, prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 2/11 din 12 martie 2013, Ministerului Afacerilor Interne i-a fost transmis un teren cu suprafața de 1934 m.p. din str. Pietrarilor nr. 1/7, cu nr. cadastral 01002010478, iar un lot de 545 m.p. a fost destinat organizării unui drum de acces public, actualmente terenul cu nr. cadastral

*****. Potrivit Actului de stabilire a hotarelor din 15 martie 2013, în urma acestei decizii, suprafața terenului cu nr. cadastral *****a fost diminuată de la 0,221 ha la 0,1934 ha.

La caz, considerând că înregistrarea inițială a terenului în proprietatea municipiului Chișinău, precum și modificarea ulterioară a configurației și suprafeței acestuia, au fost efectuate cu depășirea atribuțiilor autorității publice locale și fără acordul titularului dreptului de proprietate, Agenția Proprietății Publice a depus prezenta acțiune solicitând constatarea nulității absolute a deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 17/13-1 din 30 decembrie 2004; constatarea nulității deciziei nr. 4/15 din 13 mai 2014, în partea referitoare la terenurile cu nr. cadastrale *****și *****, restabilirea configurației terenului cu nr. cadastral *****conform planului cadastral din 21 noiembrie 2008; rectificarea înregistrărilor cadastrale prin radierea înscrierilor aferente terenurilor cu nr. cadastrale ***** și *****și restabilirea dreptului de proprietate al statului asupra suprafeței de 0,221 ha.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 13 noiembrie 2025, reclamantului, i-a fost acordat termen pentru prezentarea probelor de respectare a procedurii prealabile, iar prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 23 decembrie 2025, acțiunea înaintată de Agenția Proprietății Publice a fost declarată inadmisibilă, în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) lit. f) și h) Cod administrativ, care prevede că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208; 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.

Efectuând controlul judiciar asupra încheierii primei instanțe, completul specializat constată că prima instanță a ajuns la o concluzie pripită, precum că unele pretenții din acțiune nu s-ar încadra în prevederile de respectare a procedurii prealabile.

Într-adevăr, potrivit art. 208 alin. (1)-(5) Cod administrativ, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege. Dacă autoritatea publică competentă decide cu privire la cererea prealabilă, deși termenul pentru depunerea cererii prealabile nu a fost respectat, acțiunea în contenciosul administrativ este oricum admisibilă. Această prevedere nu se aplică în cazul în care printr-un act administrativ individual este favorizat un terț. Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual. O acțiune în realizare se admite numai dacă reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere prin care a solicitat realizarea, tolerarea sau omiterea unei acțiuni. O acțiune în constatare este admisibilă numai dacă reclamantul s-a adresat anterior la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare.

Astfel, Colegiul susține că instanța de fond a reținut că anterior sesizării instanței de

judecată, Agenția Proprietății Publice urma să se adreseze Consiliului municipal Chișinău și Primăriei mun. Chișinău cu o cerere de constatare a nulității deciziilor contestate, iar neprezentarea unui asemenea înscris ar atrage inadmisibilitatea acțiunii în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) și h) Cod administrativ.

Cu toate acestea, deși prima instanță a ridicat în prezenta speță problema respectării remediului extrajudiciar, Completul de judecată reține că aceasta a ignorat atât dispozițiile Codului administrativ, cât și starea procesuală reală a cauzei, respectiv soluția primei instanțe a fost fundamentată pe o aplicare izolată a art. 208 alin. (1) și (5) Cod administrativ, fără a fi analizate în ansamblu normele care reglementează procedura prealabilă și, în special, excepția prevăzută de art. 163 lit. a) Cod administrativ.

De altfel, reieșind din conceptul art. 208 alin. (1) Cod administrativ, respectarea procedurii prealabile constituie o condiție de sesizare a instanței numai în cazurile prevăzute de lege, legiuitorul instituind astfel, în mod expres, posibilitatea existenței unor excepții de la regula generală.

În acest context, instanța de recurs reține că potrivit art. 163 lit. a) Cod administrativ, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă actul administrativ individual este emis de către Guvern, un consiliu local sau Adunarea Populară a Găgăuziei, prin urmare, în situația în care actele administrative a căror nulitate se solicită au fost emise de Consiliul municipal Chișinău, instanța de fond urma să stabilească, cu prioritate, dacă dispoziția art. 163 lit. a) Cod administrativ este incidentă și care este efectul juridic al acesteia asupra obligației de parcurgere a procedurii prealabile.

Așadar, prima instanță nu a realizat această verificare, limitându-se la constatarea faptului că reclamanta nu a prezentat o cerere de constatare adresată autorității emitente, transformând în mod nejustificat cerința prevăzută de art. 208 alin. (5) Cod administrativ într-o condiție autonomă și absolută de admisibilitate, desprinsă de regimul juridic general al procedurii prealabile.

Totodată, deși art. 208 alin. (5) Cod administrativ prevede că acțiunea în constatare este admisibilă numai dacă reclamantul s-a adresat anterior autorității publice competente cu o cerere de constatare, Completul de judecată reține că, în speță, prima instanță urma să analizeze această condiție prin coroborare cu dispozițiile art. 162–163 Cod administrativ și să distingă între procedura prealabilă, ca remediu extrajudiciar general, și cererea de constatare prevăzută de art. 208 alin. (5), ca o condiție specială de admisibilitate a acțiunii în constatare.

Din sensul art. 206 alin. (1) lit. d) Cod administrativ, acțiunea în constatare poate avea două obiecte distincte: fie constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic, fie constatarea nulității unui act administrativ individual ori a unui contract administrativ.

În prezenta cauză, acțiunea Agenției Proprietății Publice nu urmărește constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic, ci constatarea nulității unor acte

administrative individuale concrete, respectiv a deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 17/13-1 din 30 decembrie 2004 și, în partea relevantă, a deciziei nr. 4/15 din 13 mai 2014.

Prin urmare, prima instanță nu putea aplica în mod automat condiția prevăzută de art. 208 alin. (5), fără a stabili mai întâi natura exactă a acțiunii deduse judecății și regimul juridic aplicabil actelor a căror nulitate se solicită, prin coroborarea art. 208 alin. (5) cu art. 162–163 Cod administrativ, care reglementează, în mod expres, cazurile în care procedura prealabilă nu se efectuează.

Astfel, simpla calificare a acțiunii drept acțiune în constatare nu este suficientă pentru a concluziona, în mod automat, asupra inadmisibilității acesteia pentru lipsa unei cereri prealabile, fără a se verifica în prealabil natura obiectului acțiunii și incidența excepțiilor prevăzute de lege.

Mai mult, Completul de judecată constată că prima instanță a ignorat faptul că obiectul principal al acțiunii îl constituie contestarea unor acte emise de un consiliu local, respectiv de Consiliul municipal Chișinău, împrejurare care atrage necondiționat aplicarea art. 163 lit. a) Cod administrativ, condiții în care, impunerea reclamantei a obligației de a solicita autorității emitente constatarea nulității propriilor acte, sub sancțiunea inadmisibilității acțiunii, echivalează cu instituirea unei condiții procedurale pe care legiuitorul, prin norma de excepție, a înlăturat-o.

Totodată, Completul nu poate reține concluzia primei instanțe potrivit căreia neprezentarea cererii prealabile justifică, prin ea însăși, aplicarea art. 207 alin. (2) lit. f) și h) Cod administrativ, deoarece aceste temeiuri de inadmisibilitate trebuie raportate la existența efectivă a unei obligații procedurale încălcate de reclamant, iar nu deduse exclusiv din faptul că acesta nu a prezentat un înscris solicitat ulterior de instanță.

În speță, prin încheierea din 13 noiembrie 2025, instanța de fond a solicitat reclamantei înlăturarea neajunsurilor prin prezentarea unui înscris care să justifice respectarea procedurii prealabile, respectiv dacă această procedură nu era obligatorie în raport cu natura actelor contestate și cu autoritatea emitentă, lipsa înscrisului solicitat nu putea constitui un neajuns procesual susceptibil de a atrage inadmisibilitatea acțiunii.

În aceste condiții, Completul de judecată apreciază ca fiind eronată concluzia instanței de fond cu privire la inadmisibilitatea acțiunii ca urmare a lipsei cererii prealabile adresate Consiliului municipal Chișinău cu privire la deciziile contestate. Astfel, întrucât neajunsul reținut de prima instanță nu își găsește suport în cadrul normativ aplicabil, încheierea contestată nu poate fi menținută.

În consecință, cauza urmează a fi restituită instanței de fond pentru examinarea acesteia în conformitate cu prevederile legale aplicabile și soluționarea corespunzătoare a chestiunii admisibilității acțiunii.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Colegiului

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

d e c i d e :

Se admite recursul declarat de Agenția Proprietății Publice.

Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 23 decembrie 2025, emisă în cauza de contencios administrativ, intentată la acțiunea formulată de Agenția Proprietății Publice împotriva Consiliului municipal Chișinău, Primăriei mun. Chișinău, IP Cadastrul Bunurilor Imobile, terț Ministerul Afacerilor Interne, cu privire la constatarea nulității actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, cu remiterea cauzei spre rejudecare, în aceiași instanță și același complet de judecată la aceeași etapă procedurală.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei