



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea recursului declarat de Asociația Obștească „Societatea Vânătorilor și Pescarilor din Republica Moldova”,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Asociația Obștească „Societatea Vânătorilor și Pescarilor din Republica Moldova” împotriva Consiliului local Crăsnășeni și Primăriei Crăsnășeni cu privire la anularea actului administrative și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

împotriva deciziei din 9 aprilie 2024 a Curții de Apel Chișinău

*(Dosarul nr. 3ra-627/24
NR. PIGD 2-21100357-01-3ra-17072024)*

Recursul este vădit neîntemeiat. Art. 246 alin. (2) lit. h) Cod administrativ. Dezacordul recurentului cu decizia instanței de apel nu constituie un temei de casare a ei.

Judecătoria Orhei, sediul central, jud. A. Balan
Curtea de Apel Chișinău, jud. G. Mîra, G. Dașchevici, A. Bostan,

26 iunie 2025

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților admisibilitatea recursului declarat de Asociația Obștească „Societatea Vânătorilor și Pescarilor din Republica Moldova”,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Ion Malanciuc, *Președinte*,

Diana Stănilă,

Oxana Parfeni, *judcători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 6 iulie 2021, Asociația Obștească „Societatea Vânătorilor și Pescarilor din Republica Moldova” s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului local Crăsnășeni și Primăriei Crăsnășeni, solicitând: anularea Deciziei Consiliului sătesc Crăsnășeni nr. 5/4 din 2 iunie 2021, prin care a fost respinsă cererea prealabilă a Asociației privind legalizarea drepturilor de folosință asupra terenurilor Pepinierei piscicole și bazinelor acvatice Crăsnășeni-1 și Crăsnășeni-2, precum și dispoziția privind ridicarea construcțiilor hidrotehnice de pe terenuri în termen de 6 luni în caz de refuz asupra arende; obligarea autorităților locale să emită și să elibereze Asociației actele administrative individuale favorabile necesare legalizării drepturilor de folosință cu titlu gratuit asupra terenurilor bazinelor acvatice și pepinierei piscicole, anume: decizia corespunzătoare și titlurile de autentificare a deținătorului de teren pentru: terenurile Pepinierei piscicole cu numerele cadastrale **8928201.325** (suprafața 10,5719 ha), **8928201.326** (suprafața 6,7121 ha) și **8928201.327** (suprafața 4,4797 ha); terenul bazinului acvatic Crăsnășeni-1 cu nr. cadastral **8928201.316** (suprafața 29,7454 ha); terenul bazinului acvatic Crăsnășeni-2 cu nr. cadastral **8928208.293** (suprafața 31,5034 ha).

2. Ulterior, la 4 mai 2022, reclamanta a solicitat completarea acțiunii prin adăugarea unei cerințe privind constatarea existenței raporturilor juridice de drept public între APL Crăsnășeni și Asociație, rezultate din actele administrative emise anterior și recunoașterea dreptului de folosință cu titlu gratuit asupra terenurilor menționate. Această cerință a fost retrasă la 21 iunie 2022. La 9 februarie 2023, în contextul intrării în vigoare a Legii nr. 318/2022, reclamanta a solicitat Consiliului local și Primăriei Crăsnășeni emiterea unei decizii prin care să fie încuviințată încheierea contractelor de suprafață asupra acelorași terenuri, potrivit numerelor cadastrale actualizate.

3. În motivarea acțiunii, a invocat că drepturile asupra construcțiilor hidrotehnice ale bazinelor acvatice Crăsnășeni-1 și Crăsnășeni-2, precum și asupra terenurilor de sub ape, au fost dobândite legal, cu bună-credință, în perioada sovietică, în baza Hotărârii Comitetului Executiv al Sovietului Raional

Telenești nr. 7/24 din 21 iulie 1989 și a Hotărârii Consiliului de Miniștri al RSS Moldovenești nr. 251 din 25 octombrie 1989. Terenurile aferente au fost atribuite în folosință permanentă și gratuită, iar construcțiile hidrotehnice au fost dobândite prin vânzare-cumpărare, achitându-se suma de 35 178 ruble către Combinatul Piscicol Telenești, fapt confirmat prin acte contabile și scrisori oficiale. De asemenea, în anul 2006, reclamanta a suportat cheltuieli de reparație în sumă de 70 210 lei.

4. A susținut că atât dreptul de folosință asupra terenurilor, cât și dreptul de proprietate asupra construcțiilor au fost înregistrate la organul cadastral conform legislației aplicabile la acel moment, fiind atribuite numerelor cadastrale provizorii 8928000.034, 8928000.035 și 8928000.036, respectiv numerelor 8928000.034.01, 8928000.035.01 și 8928000.036.01 pentru construcții. Ulterior, aceste numere au fost actualizate în urma înregistrărilor selective.

5. A menționat că drepturile dobândite nu și-au pierdut valabilitatea juridică prin trecerea timpului sau prin schimbarea legislației, întrucât nu au fost niciodată retrase sau anulate legal. În acest context, Asociația a invocat principiul continuității și al securității raporturilor juridice.

6. A arătat că, în susținerea drepturilor sale, prin Decizia Curții de Apel Chișinău din 23 ianuarie 2020, s-au anulat actele autorităților publice locale prin care au fost înregistrate construcțiile pe numele satului Crăsnășeni, fiind dispusă radierea acestora din Registrul bunurilor imobile și repunerea Asociației în drepturile sale. Instanța a constatat, de asemenea, că refuzul autorităților de a legaliza folosința este neîntemeiat și a obligat autoritățile locale să emită un act administrativ individual asupra cererii formulate de Asociație, ținând cont de circumstanțele cauzei și de opinia juridică reținută în hotărâre.

7. Autoritățile locale au ignorat obligațiile stabilite prin decizia instanței și, prin Decizia nr. 5/4 din 2 iunie 2021, nu doar că au refuzat legalizarea dreptului de folosință, dar au condiționat păstrarea construcțiilor hidrotehnice de încheierea unui contract de arendă, solicitând ridicarea acestora în termen de 6 luni în caz de refuz, ceea ce reclamanta a considerat un abuz.

8. A invocat că cererile prelabile formulate în anii 2020 și 2021 (nr. 02-04/65 din 22.09.2020, nr. 02-04/12 din 12.02.2021 și nr. 02-04/34 din 17.05.2021) nu au fost soluționate legal, fiind respinse nejustificat, în pofida caracterului valabil al drepturilor reclamantei. A subliniat că refuzul constant al autorităților contravine principiilor legalității, proporționalității și protecției dreptului de proprietate.

9. În fine, reclamanta a considerat că în temeiul noii reglementări legale (Legea nr. 318/2022) autoritatea publică locală avea obligația să decidă în

privința încheierii contractelor de suprafață, iar omisiunea de a emite o decizie în acest sens reprezintă o nouă formă de refuz administrativ.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

10. Prin hotărârea din 18 septembrie 2023 a Judecătoria Orhei, sediul central, s-a respins ca neîntemeiată acțiunea înaintată de Asociația Obștească „Societatea Vânătorilor și Pescarilor din Republica Moldova” împotriva Consiliului local Crăsnășeni și Primăriei Crăsnășeni cu privire la anularea actului administrativ și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

11. La 19 septembrie 2023, Asociația Obștească „Societatea Vânătorilor și Pescarilor din Republica Moldova” a declarat apel împotriva hotărârii primei instanțe.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

12. Prin decizia din 9 aprilie 2024 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins apelul declarat de Asociația Obștească Societatea Vânătorilor și Pescarilor din Republica Moldova și s-a menținut hotărârea din 18 septembrie 2023 a Judecătoria Orhei, sediul central.

13. În motivarea soluției, instanța de apel a reținut că hotărârea primei instanțe este legală și întemeiată, fiind emisă cu respectarea normelor de procedură și a celor materiale aplicabile cauzei.

14. Instanța de apel a reținut că instanța de fond a examinat temeinic probele administrate, reținând în mod corect că terenurile revendicate de Asociația reclamantă fac parte din domeniul public, fiind proprietatea unității administrativ-teritoriale Crăsnășeni.

15. A subliniat că, potrivit prevederilor art. 6 alin. (4) din Legea nr. 121/2007 privind administrarea și deținerea proprietății publice și art. 13 alin. (5) din Legea nr. 91/2020 privind bunurile proprietate publică și regimul juridic al acestora, terenurile de sub ape, precum și cele aferente bazinelor acvatice, fac parte din domeniul public și nu pot fi transmise în folosință cu titlu gratuit unor entități private. Regimul juridic al acestor bunuri este unul special, caracterizat prin inalienabilitate, insesizabilitate și imprescriptibilitate, iar folosirea acestora este permisă doar în condițiile expres prevăzute de lege – respectiv prin încheierea contractelor de arendă sau de suprafață, în baza unei decizii a consiliului local

16. Instanța de apel a mai constatat că pretinsa dobândire a drepturilor asupra terenurilor în baza unor hotărâri emise de autoritățile sovietice nu poate constitui un temei valabil în dreptul actual pentru recunoașterea folosinței gratuite. Or, drepturile de folosință invocate de Asociație nu sunt susținute de acte valabile în regimul juridic actual și nici de un titlu autentic de deținere a terenurilor respective. Prin urmare, nu poate fi impusă autorității locale obligația de a emite un act administrativ individual favorabil, în lipsa unui cadru legal clar care să permită transmiterea terenurilor respective cu titlu gratuit.

17. De asemenea, Curtea de Apel a reținut că decizia Curții de Apel Chișinău din 23 ianuarie 2020, invocată de reclamantă, nu a obligat autoritatea publică să recunoască un drept de folosință gratuită, ci doar să examineze cererea reclamantei și să adopte o decizie motivată în acest sens. Această obligație a fost îndeplinită prin adoptarea Deciziei nr. 5/4 din 2 iunie 2021, iar faptul că soluția a fost una nefavorabilă nu echivalează cu un refuz ilegal, câtă vreme se întemeiază pe dispozițiile legale care reglementează regimul juridic al bunurilor publice.

18. În privința solicitării din 9 februarie 2023 privind încheierea contractelor de suprafață, instanța a constatat că Asociația nu a contestat un act administrativ negativ în acest sens și că prezenta acțiune nu a fost completată corespunzător pentru a include o asemenea pretenție distinctă. Or, în lipsa unui refuz explicit și a unei cereri clar formulate privind suprafață, instanța nu poate obliga autoritățile locale la emiterea unui act administrativ individual favorabil.

În concluzie, instanța de apel a constatat că acțiunea este neîntemeiată, întrucât nu sunt întrunite condițiile legale pentru anularea actului administrativ contestat și nici pentru obligarea autorităților locale la emiterea unui act administrativ individual favorabil, în condițiile în care terenurile în cauză sunt bunuri proprietate publică, supuse unui regim juridic special, ce exclude transmiterea acestora cu titlu gratuit și condiționează utilizarea lor de existența unor acte juridice valabile încheiate, potrivit legii.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

19. La 2 iulie 2024, Asociația Obștească Societatea Vânătorilor și Pescarilor din Republica Moldova a declarat recurs împotriva deciziei din 9 aprilie 2024 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei și a hotărârii, cu pronunțarea unei noi decizii de admitere a acțiunii.

ARGUMENTELE RECURSULUI

20. În motivarea recursului, Asociația Obștească „Societatea Vânătorilor și Pescarilor din Republica Moldova” a invocat că decizia este afectată de o

aplicare eronată a normelor de drept material, precum și de o interpretare greșită a circumstanțelor de fapt relevante cauzei.

21. A susținut că instanța de apel a omis să aprecieze în mod obiectiv și complet probele administrate în cauză, precum și faptul că dreptul de folosință asupra terenurilor și dreptul de proprietate asupra construcțiilor hidrotehnice au fost legal dobândite și recunoscute anterior prin acte și decizii valabile.

22. Recurenta a criticat reținerea instanței de apel potrivit căreia terenurile ar fi inalienabile și insesizabile, susținând că în realitate acestea au fost transmise cu titlu gratuit în mod legal în perioada sovietică, iar acest drept nu a fost niciodată anulat printr-un act administrativ sau judiciar valabil. A invocat principiul continuității și al securității juridice, subliniind că refuzul autorităților locale de a recunoaște aceste drepturi încalcă principiul bunei-credințe și al protecției drepturilor legal dobândite.

23. De asemenea, a arătat că hotărârea Curții de Apel Chișinău din 23 ianuarie 2020 are caracter obligatoriu și că autoritățile locale nu au executat integral obligația de a emite un act administrativ motivat, întrucât Decizia nr. 5/4 din 2 iunie 2021 nu respectă exigențele stabilite de instanță, fiind întemeiată pe o aplicare greșită a legii.

24. Recurenta a mai susținut că instanța de apel a interpretat greșit prevederile Legii nr. 91/2020 și ale Legii nr. 121/2007, deoarece aceste norme nu exclud în mod absolut recunoașterea folosinței gratuite asupra bunurilor publice, ci reglementează condițiile în care acest lucru poate fi legalizat, inclusiv în baza situațiilor deja consacrate și a posesiei de lungă durată.

25. În ceea ce privește solicitarea referitoare la încheierea contractelor de suprafață, recurenta a susținut că instanțele au ignorat faptul că autoritățile locale au refuzat tacit cererea, iar omisiunea de a adopta un act administrativ echivalează cu un refuz nejustificat.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

26. Art. 244 alin. (1) Cod administrativ prevede următoarele:

„(1) Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.”

27. Art. 245 Cod administrativ relevă că:

„Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni de la pronunțarea hotărârii sau a deciziei motivate, dacă legea nu stabilește un alt termen.”

28. Art. 245¹ din Codul administrativ prevede că:

„(1) Recursul este admis dacă: a) interpretarea legii din hotărârea sau decizia contestată este contrară jurisprudenței uniforme a Curții Supreme de Justiție; b) prin admiterea

recursului, se schimbă sau se consolidează jurisprudența Curții Supreme de Justiție; c) hotărârea sau decizia vizează drepturile persoanei care nu a fost atrasă în proces; d) hotărârea sau decizia este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor; e) a fost admis neîntemeiat un apel introdus tardiv; f) instanța nu a fost compusă potrivit legii sau hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.

(2) Temeiurile menționate la alin.(1) lit. c) și d) pot fi invocate în recurs doar dacă au fost invocate în apel sau dacă încălcarea a avut loc în instanța de apel.

(3) Aprecierea probelor dată de prima instanță și instanța de apel este obligatorie pentru instanța de recurs, cu excepția cazului în care se invocă temeiul de la alin.(1) lit. d) sau a cazului în care Curtea Supremă de Justiție examinează cauza după trimitere la rejudecare. La examinarea recursului într-o cauză care a fost trimisă anterior la rejudecare pot fi prezentate probe noi dacă acestea au fost restituite nejustificat sau nu au fost reclamate de către instanța de judecată contrar prezentului cod.”

29. Art. 246 alin. (1) și (2) lit. h) Codul administrativ prevede că:

„(1) Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă recursul este inadmisibil, completul din 3 judecători adoptă o încheiere irevocabilă. Încheierea privind inadmisibilitatea recursului, care conține sumar faptele cauzei, motivele și temeiul inadmisibilității, se publică pe pagina web oficială a Curții Supreme de Justiție și se comunică părților.

Alineatul (2) al aceluiași articol statuează la lit. h) că, recursul se declară inadmisibil în special când recursul este vădit neîntemeiat.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

30. Referitor la termenul de declarare a recursului, Completul de judecată atestă că decizia integrală a fost notificată Asociației, în mod electronic, la 17 iunie 2024, astfel că recursul a fost declarat cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ.

31. Din analiza prevederilor legale reținute supra, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate veritabil bazat pe temeuri concludente și serioase. Astfel, normele citate oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă.

32. În această ordine de idei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat al recursului, dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

33. Completul Curții Supreme de Justiție notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și

întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

34. Instanța de recurs atestă că motivele de casare, invocate în recurs, nu relevă temeiuri justificate care să convingă că există o aparență privind interpretarea contrară a legii și aplicarea eronată a normelor de drept material sau procedural sau că aceasta s-ar baza în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor, respectiv nu constituie temei de casare a deciziei recurate.

35. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că recursul depus conține obiecții de fapt și de drept similare celor expuse în cererea de chemare în judecată, care au fost analizate de către Curtea de Apel, fiind apreciate în mod corespunzător. În consecință, nu există aparența unei încălcări a dreptului recurentului la soluționarea tuturor argumentelor cu privire la judecarea cauzei în prima instanță, în modul în care este garantat de art. 6 § 1 al Convenției.

36. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează faptul că dezvoltarea recursului trebuie să cuprindă o motivare corespunzătoare, în sensul arătării cu claritate a acelor critici, care sunt de natură a învedera netemeinicia hotărârii/deciziei și care se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245¹ din Codul administrativ.

37. Nu este suficientă simpla expunere a circumstanțelor faptice ale cauzei, fiind necesară motivarea recursului cu indicarea motivelor de netemeinicie pe care se bazează, precum și dezvoltarea lor. Motivarea recursului însemnând nu doar exprimarea nemulțumirii față de actul de dispoziție pronunțat în apel, ci expunerea tuturor motivelor pentru care, din punctul de vedere al părții, instanța a pronunțat o hotărâre neîntemeiată.

38. Recursul nu se poate limita la o simplă indicare a textelor de lege, ci implică determinarea greșelilor imputate Curții de Apel și o minimă argumentare a criticii în fapt și în drept, precum și indicarea probelor pe care se bazează aceste critici. Simpla trimitere la un text de lege, fără explicarea pretensei interpretări și/sau aplicări eronate a prevederilor legale de către Curtea de Apel, nu echivalează cu un argument. Dacă ar proceda la examinarea unei asemenea pretenși argument, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție s-ar substitui autorului recursului, fapt care ar echivala cu un control efectuat din oficiu.

39. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special, în asigurarea și

interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

40. În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45).

41. Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 09 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

42. Din aceste motive, în conformitate cu art. 230 și art. 246 alin.(2) lit. h) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară ca inadmisibil recursul depus de Asociația Obștească „Societatea Vânătorilor și Pescarilor din Republica Moldova”.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Ion Malanciuc

Judecători

Diana Stănilă

Oxana Parfeni