

Dosar nr.3ra-1286/21
2-20100668-01-3ra-14122021

Prima instanță: Judecătoria Anenii Noi, sediul Central (jud. N. Ghedrovici)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (A. Minciuna, E. Palanciuc, Vl. Clima)

DECIZIE

21 septembrie 2022

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Ala Cobăneanu
Nina Vascan
Nicolae Craiu
Aliona Miron

examinând recursul depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi cu privire la anularea în parte a actului administrativ, împotriva deciziei din 13 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău prin care s-a casat hotărârea din 17 februarie 2021 a Judecătoria Anenii Noi, sediul Central și a fost emisă o nouă decizie prin care s-a respins acțiunea,

c o n s t a t ă :

La 19 august 2020, Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi cu privire la anularea alin.3 (lotul 3) din pct.2 și pct.3 al deciziei Consiliului local Mereni nr.03/07 din 25 mai 2020 „Cu privire la organizarea licitației”.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, la 25 mai 2020, Consiliul local Mereni, Anenii Noi a adoptat decizia nr.03/07 „Cu privire la organizarea licitației”.

La 29 mai 2020, decizia respectivă a fost plasată în Registrul de stat al actelor locale, iar la 15 iunie 2020, a fost supusă controlului de legalitate.

Ca urmare, a exercitării controlului legalității deciziei menționate, au fost constatate abateri de la prevederile legislației în vigoare, prin urmare, Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi, i-a fost înaintată notificarea nr.1304/OT3-278 din 23 iunie 2020, prin care s-a solicitat examinarea notificării în vederea întreprinderii măsurilor privind reexaminarea și abrogarea alin.3 (lotul 3) din pct.2 și pct.3 al deciziei Consiliului local Mereni nr.03/07 din 25 mai 2020 „Cu privire la organizarea licitației”.

A mai indicat că, 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.

Astfel, 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, în conformitate cu art.77 alin.(3) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală.

A arătat, că potrivit materialelor care au stat la baza adoptării deciziei contestată, s-a stabilit că pentru bunurile imobile expuse la licitație: - cu numărul cadastral XXXXX cu suprafața 7,3797 ha; cu numărul cadastral XXXXX cu suprafața 0,3296 ha; cu numărul cadastral XXXXX cu suprafața 0,2131 ha, lipsesc rapoartele de evaluare.

A mai invocat, că la adoptarea deciziei nr.03/07 din 25 februarie 2020 „Cu privire la organizarea licitației”, Consiliul local Mereni, raionul Anenii Noi nu a respectat prevederile legale în vigoare.

În continuare a notat că, la 24 iulie 2020, Consiliul local Mereni a adoptat decizia nr.04/03 „Cu privire la examinarea notificării Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat nr.1304/OT3- 278 din 23 iunie 2020” (plasată în Registrul de Stat al Actelor Locale la 29 iulie 2020), prin care a respins notificarea menționată.

Prin hotărârea din 17 februarie 2021 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central a fost admisă acțiunea depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi cu privire la modificarea actului administrativ.

S-a anulat alin.3 (lotul 3) din pct.2 și pct.3 al deciziei nr.03/07 din 25 mai 2020 a Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi „Cu privire la organizarea licitației” (f.d.73, 78-80).

La 17 martie 2021, în interiorul termenului prevăzut de art. 232 alin.(1)-(2) Cod administrativ, Consiliul local Mereni, raionul Anenii Noi a depus apel împotriva hotărârii din 17 februarie 2021 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central, prin care a solicitat casarea integrală a hotărârii primei instanțe și pronunțarea unei noi hotărâri prin care acțiunea depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat să fie respinsă.

Prin decizia din 13 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost casată integral hotărârea din 17 februarie 2021 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central și a fost emisă o decizie prin care, s-a respins acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi cu privire la anularea în parte a actului administrativ individual, ca fiind neîntemeiată (f.d.125, 126-133).

La 02 decembrie 2021, prin intermediul Direcției de evidență și documentare procesuală a Curții de Apel Chișinău, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus recurs motivat împotriva deciziei din 13 octombrie 2021 a Curții de

Apel Chișinău solicitând casarea integrală a deciziei instanței de apel cu menținerea în vigoare a hotărârii instanței de fond (f.d.137-141).

În susținerea cererii de recurs Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a indicat că, Curtea de Apel incorect a apreciat aplicarea normelor legale în cazul expunerii la licitație pentru vânzare/arendă a bunurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale, iar în susținerea argumentului invocă prevederile art.3 alin. (3), 18 din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative.

Cu referire la prevederile art.16 alin.(1), (2) din Codul administrativ, art.14 alin.(1) și (2) lit.d) din Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală a menționat că, 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, iar 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.

Totodată, recurentul a mai invocat și prevederile art.2 alin.(7) din Legea nr.91 din 05 aprilie 2007 privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor.

Mai indică că, este de acord cu concluzia instanței de fond care a declarat, ca nefondat, argumentul Consiliului local Mereni precum că administrația publică locală dispune de dreptul de a decide despre necesitatea întocmirii unui raport de evaluare a bunului scos la licitație în condițiile în care consideră că, acesta este necesar, deoarece prevederile art.77 alin.(3) al Legii nr.436 -XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, expres menționează că, 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. Ceea ce în prezenta speță nu a fost respectat, fiind emisă Decizia nr.7/9 din 10 septembrie 2020 cu privire la anunțarea licitației de arendă a unor bunuri fără a se ține cont de necesitatea întocmirii raportului de evaluare de către evaluator pentru toate bunurile expuse la licitație.

Menționează că, prevederile Legii nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului stabilesc plafonul minim pentru prețul de vânzare sau arendă pentru bunurile proprietate publică, și anume: art.4 alin.(5) a stabilește expres procedura de Vânzarea-cumpărare a terenurilor proprietate publică se efectuează astfel: c) cumpărătorul achită, în termen de o lună, suma egală cu prețul normativ al pământului prevăzut pentru destinația respectivă în cazul vânzării-cumpărării terenului prin concurs sau la licitație, prețul acestuia nu poate fi mai mic decât prețul normativ al pământului; iar alin.(10) din legea pre citată prevede că, în cazul arendării terenurilor prin licitație sau prin concurs, plata anuală de arendă se stabilește la licitație (concurs), și constituie nu mai puțin de 2% din prețul normativ al terenului arendat.

Având în vedere că, organizarea și desfășurarea licitațiilor este condiționată de prioritatea prețului maxim propus, iar normele Legii nr.1308/1997 stabilesc prețul minim de vânzare/arendă, consideră că, efectuarea raportului de evaluare a bunurilor proprietate publică a Unităților administrative-teritoriale oferă autorității deliberative

a APL de a expune la licitație bunurile proprietate publică la un preț real și avantajos.

La fel, consideră că, deși art.10 alin.(1) din Legea nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului prevede că, prețul normativ al pământului se stabilește la vânzarea-cumpărarea terenurilor, la arendarea lor, precum și în alte cazuri ce țin de activitatea economică, iar tarifele pentru calcularea prețului normativ al pământului sunt indicate în anexă la Legea nr.1308/1997 și nu prevede întocmirea unui raport de evaluare, indică că, în virtutea regulii „legea mai nouă derogă de la legea mai veche” (art.7 alin.(3) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative), conform căreia în cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme, se aplică prevederile ultimului act normativ adoptat.

Totodată, își exprimă dezacordul cu interpretarea prevederilor Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală ca lege generală, menționând în acest sens că, prezenta lege stabilește și reglementează expres modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale în unitățile administrativ-teritoriale astfel, consideră că, normele legale stabilesc aplicarea lor expres pentru autoritățile publice locale.

Astfel, consideră că, 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, în conformitate cu art.77 alin.(3) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală.

În această ordine de idei notează că, regula generală aplicabilă pentru darea în arendă a loturilor de pământ ce aparțin autorității publice locale este regula concursului sau licitației, excepție de la această regulă constituind cazul în care este imposibilă, după parametri și amplasare, formarea unui bun imobil de sine stătător și există doar un singur deținător de teren adiacent, condiții ce urmează a fi întrunite în cumul, sau încheiate contracte directe doar cu proprietarii construcțiilor amplasate legal pe teren până la intrarea în vigoare a Legii nr.91 din 05 aprilie 2007.

Prin urmare, consideră că, pentru a utiliza excepția de la regula generală pentru transmiterea în arendă a terenului, autoritatea publică locală are obligația de a proba întrunirea cumulativă a condițiilor nominalizate, sarcină ce nu a fost realizată în cazul dat, constatându-se lipsa raportului de evaluare a unor bunuri expuse la licitație, fapt ce contravine prevederilor legale.

Astfel, recurentul apreciază ca fiind corectă concluzia primei instanței cu privire la aplicabilitatea, la cazul din speță, a prevederilor art.77 alin.(1), (3) din Legea nr.436 privind administrația publică locală.

În susținerea poziției enunțate, recurentul face referire la scrisoarea Secretarului de Stat al Ministerului Justiției, Veronica Mihailov-Moraru, cu privire la aplicarea cadrului legal în domeniul speței.

În conformitate cu art. 244 alin.(1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea recursului se prezintă

Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 13 octombrie 2021 (f.d.125, 126-133), însă, materialele cauzei nu atestă date cu privire la notificarea recurentului a dispozitivului deciziei contestate.

La 26 noiembrie 2021, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a recepționat decizia motivată a instanței de apel, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție nr.DS8005802963AS, anexat la materialele cauzei (f.d.135).

La 02 decembrie 2021, prin intermediul Direcției de evidență și documentare procesuală a Curții de Apel Chișinău, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus recurs motivat împotriva deciziei din 13 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău solicitând casarea integrală a deciziei instanței de apel cu menținerea în vigoare a hotărârii instanței de fond (f.d.137-141).

Astfel, instanța de recurs constată că, cererea de recurs a fost depusă cu respectarea termenului prevăzut de art.245 din Codul administrativ.

La 16 decembrie 2021, în adresa intimatului a fost expediată copia recursului motivat, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței (f.d.144), însă, deși a recepționat corespondența (f.d.145), până la data examinării recursului nu și-a valorificat dreptul procedural, de a prezenta referința la cererea de recurs depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat.

Prin încheierea din 29 iunie 2022 a Curții Supreme de Justiție recursul depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva deciziei din 13 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost numit spre examinare în complet din cinci judecători.

În conformitate cu prevederile art.247 Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

La caz, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a considerat inoportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece criticele recurentului, au fost expuse cu suficientă claritate, părților fiindu-le create condiții egale de a cunoaște modul de derulare a procedurii în recurs, iar întru asigurarea respectării principiilor contradictorialității și disponibilității în drepturi, părțile au avut posibilitatea de depunere a referinței.

Aici, se impune a învedera că, examinarea cauzei în ordine de recurs în lipsa participanților la proces, nu poate fi calificată ca o limitare a dreptului de apărare și dreptului de acces la justiție, în condițiile în care participanții la proces beneficiază de un ansamblu de pârghii legale întru realizarea drepturilor sale.

Studiind materialele cauzei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins, cu menținerea deciziei instanței de apel, din considerentele ce urmează.

În conformitate cu art.248 alin.(1) lit.a) din Codul administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.

În corespundere cu art.21 alin.(1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

În corespundere cu art.22 alin.(1) din Codul 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.

Prin prisma prevederilor art.194 alin.(2) Cod administrativ, în procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

La fel, aplicabile sunt și prevederile art.244 alin.(2) coroborate cu art.231 alin.(2) din Codul administrativ, conform cărora pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap.III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap.II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

În sensul art.219 alin.(1) din Codul 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.

Prin prisma alin.(2) și (3) al aceluiași articol, 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.

Recapitulând esența litigiului în scopul verificării aplicării corecte a dreptului material și procedural, instanța de recurs reține următoarea stare de fapt.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că, prin decizia Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi nr.03/07 din 25 mai 2020 „Cu privire la organizarea licitației”, s-a decis expunerea la licitație cu dreptul de vânzare, terenurile cu destinație teren agricol din extravilan: lot.1 – număr cadastral XXXXX – suprafața 0,4681 ha, preț de expunere 9 797,70 lei, acout 980 lei; lot.2 – număr cadastral XXXX – suprafața 0,7065 ha, preț de expunere 13 709,30 lei, acout 1 370 lei; lot.3 – număr cadastral XXXXX – suprafața 0,1524 ha, preț de expunere 4 598,97 lei, acout 460 lei.

S-a expus la licitație cu dreptul de arendă, terenul cu destinație agricolă din extravilan lot.1 – număr cadastral XXXX – suprafața 0,467 ha, preț de expunere inițial pentru arendă 742,47 lei plus cheltuieli 3 100,00 lei; lot.2 – număr cadastral XXXXX – suprafața 0,9033 ha, preț de expunere inițial pentru arendă 1 436,00 lei

plus cheltuieli 3 100,00 lei; lot.3 – număr cadastral XXXXX – suprafața 7,3797 ha, preț de expunere inițial pentru arendă 8 800,0 lei plus cheltuieli 400 lei.

S-a expus la licitație cu dreptul de arendă, terenul cu destinație construcții din intravilan: lot nr.1 – număr cadastral XXXXX – suprafața 0,3296 ha, prețul normativ 8 515,00 lei anual și o plată unică în sumă de 800 lei pentru cheltuielile de expunere; lot nr.2 – număr cadastral XXXXX – suprafața 0,2131 ha, prețul normativ 5 505,00 lei anual și o plată unică în sumă de 800 lei pentru cheltuielile de expunere.

Prin notificarea Oficiului teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat nr.1304/OT3-278 din 23 iunie 2020, s-a solicitat abrogarea alin.3 (lotul nr.3) din pct.2 și 3 al deciziei Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi nr.03/07 din 25 mai 2020 „Cu privire la organizarea licitației”.

Prin decizia Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi nr.04/03 din 24 iulie 2020 „Cu privire la examinarea notificării Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat nr.1304/OT3-278 din 23 iunie 2020”, s-a luat act de notificarea înaintată și s-a respins notificarea Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat nr.1304/OT3-278 din 23 iunie 2020.

Nefiind de acord cu decizia Consiliului local Mereni nr.04/03 din 24 iulie 2020 „Cu privire la examinarea notificării Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat nr.1304/OT3-278 din 23 iunie 2020”, la 19 august 2020, Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi solicitând anularea alin.3 (lotul 3) din pct.2 și pct.3 al deciziei Consiliului local Mereni nr.03/07 din 25 mai 2020 „Cu privire la organizarea licitației”.

Fiind investită cu judecarea cauzei în fond, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, prin hotărârea din 17 februarie 2021 a admis acțiunea depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi cu privire la modificarea actului administrativ și a anulat alin.3 (lotul 3) din pct.2 și pct.3 al deciziei nr.03/07 din 25 mai 2020 a Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi „Cu privire la organizarea licitației” (f.d.73, 78-80).

Instanța de fond a concluzionat că, 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, în conformitate cu art.77 alin.(3) din Legea nr.436.

În consolidarea soluției, prima instanță a reținut și răspunsul nr.04/9763 din 07 octombrie 2019 al Ministerului Justiției al Republicii Moldova, potrivit căruia în cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme, se aplică prevederile ultimului act adoptat.

La rândul său, instanța de apel verificând legalitatea hotărârii primei instanțe, prin decizia din 13 octombrie 2021 a casat integral hotărârea din 17 februarie 2021 a Judecătoria Anenii Noi, sediul Central și a emis o decizie prin care, a respins acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi cu privire la anularea în parte a actului administrativ individual, ca fiind neîntemeiată (f.d.125, 126-133).

Instanța de apel a concluzionat că, soluția primei instanțe de anulare parțială a deciziei Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi nr.03/07 din 25 mai 2020 „Cu

privire la organizarea licitației”, este nefondată, aplicând eronat normele de drept material.

Judecând cauza în ordine de recurs, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră soluția și concluziile instanței de apel ca fiind întemeiate, rezultate din aprecierea corectă a probelor administrate la materialele cauzei și cu interpretarea justă a prevederilor legale aplicabile raportului juridic litigios, din motivele ce succed.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție relevă că, instanța judecătorească apreciază probele după intima ei convingere, bazată pe cercetarea multiaspectuală, completă, nepărtinitoare și nemijlocită a tuturor probelor din dosar în ansamblul și interconexiunea lor, călăuzindu-se de lege. Nici un fel de probe nu au pentru instanța judecătorească o forță probantă prestabilită fără aprecierea lor.

Fiecare probă se apreciază de instanță privitor la relevanța, admisibilitatea, veridicitatea ei, iar toate probele în ansamblu, privitor la legătura lor reciprocă și suficientă pentru soluționarea cauzei.

Ca rezultat al aprecierii probelor, instanța judecătorească este obligată să reflecte în hotărâre motivele concluziilor sale privind admiterea unor probe și respingerea altor probe, precum și argumentarea preferinței unor probe față de altele. Proba este declarată ca fiind veridică dacă instanța constată prin cercetare și comparare cu alte probe că datele pe care le conține corespund realității.

În aceeași ordine de idei, potrivit jurisprudenței stabilite, CEDO a învederat că unul din principiile legate de administrarea corectă a justiției se referă la hotărârile instanțelor de judecată, care ar trebui să explice în mod adecvat raționamentele pe care se bazează. Măsura în care se aplică această obligație de motivare poate varia în funcție de natura deciziei și trebuie determinată în funcție de circumstanțele cauzei (a se vedea *Moreira Ferreira*, ibidem, parag. 84; *Orlen Lietuva LTD. vs Lituania*, 29 ianuarie 2019, parag. 82).

Din cumulul probatoriu administrat speței, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că, obiect al contenciosului administrativ în prezenta cauză îl constituie verificarea legalității deciziei Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi nr.03/07 din 25 mai 2020 „Cu privire la organizarea licitației” în partea alin.3 (lotul3) din p.2 și p.3.

Conform art.2 alin.(1) din Codul administrativ, prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ.

Potrivit art.3 din Cod administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de desfășurare a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Din dispozițiile art.137 alin.(1) din Codul administrativ, rezultă că, în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.

Conform art.189 alin.(1) 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.

Conform art.206 alin.(1) lit.a) din Codul 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).

Potrivit prevederilor art.208 alin.(1) și alin.(3) Cod administrativ, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă. 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.

Conform art.19 Cod Administrativ, cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

Conform art.162 Cod administrativ, procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Dacă autoritatea publică nu soluționează petiția în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă. Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterea unui act administrativ individual.

În corespundere cu art.164 alin. (1) Cod Administrativ, cererea prealabilă se depune în scris la autoritatea publică emitentă.

Conform art.209 alin.(1) 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.

Astfel, reieșind din circumstanțele cauzei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție concluzionează că, cererea de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ formulată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi cu privire la anularea actului administrativ, a fost depusă cu respectarea procedurii prealabile.

Având în vedere că, obiectul prezentului litigiu ține de activitatea administrației publice locale, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține, la caz, ca fiind aplicabile prevederile Legii nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, care stabilește și reglementează modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale.

În conformitate cu prevederile art.3 alin.(1)-(2) din Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, administrarea publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.

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.

În contextul pretențiilor deduse judecării, Colegiul lărgit al instanței de recurs reține că în temeiul art.61 alin.(1)-(4) al Legii nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, 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.

Articolul 62 alin.(1) și (2) al aceleiași legi statuează că controlul administrativ se întemeiază pe următoarele principii: a) exercitarea acestuia numai potrivit procedurilor și în cazurile prevăzute de legislația în vigoare; b) respectarea proporționalității între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care le protejează; c) neadmiterea limitării dreptului autorității administrației publice locale de a administra în mod autonom, în condițiile legii, afacerile ce țin de propria competență.

Controlul administrativ vizează, în principal, legalitatea activității autorităților administrației publice locale.

În acord cu art.74 alin.(1)-(3) al Legii pre citate, constituie patrimoniu al unităților administrativ-teritoriale bunurile mobile și imobile proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), raionului și unității teritoriale autonome Găgăuzia, precum și drepturile și obligațiile lor cu caracter patrimonial. Patrimoniul unităților administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea se delimitează și se separă clar de patrimoniul statului potrivit legii sau în modul stabilit de lege. Bunurile proprietate a unităților administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea se împart în bunuri ale domeniului public și ale celui privat.

Potrivit art.77 alin.(2) și (3) al legii specificate mai sus, 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.

Totodată, Colegiul lărgit al instanței de recurs reține, ca fiind aplicabile în cazul din speță, și prevederile Legii nr.1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului (în vigoare la data emiterii deciziei Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi nr.03/07 din 25 mai 2020 „Cu privire la organizarea licitației”).

Potrivit art.1 din Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr.1308 din 25 iulie 1997 (în vigoare la data emiterii deciziei Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi nr.03/07 din 25 mai 2020 „Cu privire la organizarea licitației”), prezenta lege se aplică în cazurile: a) vânzării-cumpărării terenurilor, inclusiv a terenurilor aferente obiectivelor privatizate sau care se privatizează, a terenurilor aferente obiectivului privat, precum și a terenurilor aferente construcțiilor nefinalizate; b) includerii valorii terenurilor proprietate publică aferente obiectivelor și construcțiilor nefinalizate specificate la lit.a) în capitalul social al acestora, la decizia adunării generale a acționarilor (fondatorilor) și cu acordul proprietarului de teren, în calitate de cotă de participare a acestuia în patrimoniul obiectivului sau al construcției; c) excluderii terenurilor din categoriile de terenuri cu destinație agricolă și ale fondului silvic, precum și din circuitul agricol, și atribuirii lor la alte categorii de terenuri; d) înstrăinării forțate a terenurilor; e) relațiilor de arendă.

Din conținutul art.3 alin.(2) din Legea nr.1308 din 25 iulie 1997 (în vigoare la data emiterii deciziei Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi nr.03/07 din 25 mai 2020 „Cu privire la organizarea licitației”) se reține că, vânzarea-cumpărarea pământului se efectuează prin contractul de vânzare-cumpărare la preț normativ prin concurs sau la licitație.

În conformitate cu prevederile art.10 din Legea nr.1308 din 25 iulie 1997 (în vigoare la data emiterii deciziei Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi nr.03/07 din 25 mai 2020 „Cu privire la organizarea licitației”), prețul normativ al pământului se stabilește la vânzarea-cumpărarea terenurilor, la arendarea lor, precum și în alte cazuri ce țin de activitatea economică.

În cazul încheierii contractului de vânzare-cumpărare a terenurilor aferente necesare pentru activitatea obiectivelor și construcțiilor nefinalizate specificate la alin.(1) lit.a), contractul de arendă a terenurilor respective, încheiat anterior cu autoritatea administrației publice locale, devine nul din momentul intrării în vigoare a contractului de vânzare-cumpărare.

Pentru calcularea prețului normativ al pământului este necesar de a primi caracteristica lui cadastrală, după caz:

a) de la organul cadastral teritorial în a cărui rază de acțiune este situat terenul - pentru vânzarea-cumpărarea terenurilor proprietate privată;

a¹) de la Agenția Proprietății Publice - pentru vânzarea-cumpărarea terenurilor proprietate publică a statului;

b) de la primăria municipiului, orașului, satului (comunei) pe al cărei teritoriu este situat terenul - pentru vânzarea-cumpărarea terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale.

Tarifele pentru calcularea prețului normativ al pământului sânt indicate în anexă.

Prețul normativ al terenurilor cu destinație agricolă, al loturilor de pământ de pe lângă casă și al loturilor pomicole se calculează pornind de la tarifele specificate la poziția I din anexă.

În cazul arendării terenurilor prin licitație sau prin concurs, plata anuală de arendă se stabilește la licitație (concurs), și constituie nu mai puțin de 2% din prețul normativ al terenului arendat.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că pe de o parte, Legea privind administrația publică locală prevede că, 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, iar Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului stipulează că, prețul normativ al pământului se stabilește la vânzarea-cumpărarea terenurilor, la arendarea lor, precum și în alte cazuri ce țin de activitatea economică.

În asemenea circumstanțe, Colegiul lărgit al instanței de recurs constată existența unui conflict dintre două norme legale, care stabilesc reguli diferite pentru încheierea actelor juridice de dispoziție privind bunurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale cu persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat.

În acest context, Colegiul lărgit al instanței de recurs reține prevederile Legii nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, care stabilește categoriile și ierarhia actelor normative, principiile și etapele legiferării, etapele și regulile elaborării proiectelor actelor normative, cerințele de bază față de structura și conținutul actului normativ, reguli privind intrarea în vigoare și abrogarea actului normativ, privind evidența și sistematizarea actelor normative, procedeele tehnice aplicabile actelor normative, precum și reguli privind interpretarea, monitorizarea implementării prevederilor și reexaminarea actului normativ.

Astfel, potrivit art.5 din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 privind actele normative, în funcție de caracterul lor, normele juridice se împart în generale, speciale și derogatorii.

Normele juridice generale sunt aplicabile fie tuturor raporturilor sociale sau subiecților de drept, fie unor categorii de raporturi sau de subiecți, fără a-și pierde caracterul de generalitate.

Normele juridice speciale sunt aplicabile în exclusivitate anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați. În caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială.

Normele juridice derogatorii sunt diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie și sunt aplicabile unei situații determinate. În caz de divergență între o normă generală sau specială și o normă derogatorie, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma derogatorie.

În conformitate cu art.7 din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 privind actele normative, forța juridică a actelor normative se stabilește în funcție de competența și statutul autorității publice emitente, precum și de categoria actului. Limitele de competență privind adoptarea, aprobarea sau emiterea actelor normative sunt

stabilite de Constituția Republicii Moldova, de Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern și de alte acte normative.

Actul normativ cu forță juridică superioară poate modifica sau abroga un act normativ cu forță juridică inferioară al aceluiași emitent. În cazul modificării exprese a actului inferior, modificarea are aceeași forță juridică ca și actul modificat.

În cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme, se aplică prevederile ultimului act normativ adoptat, aprobat sau emis, cu excepția situațiilor prevăzute la art.5 alin.(3) și (4).

Având în vedere cele constatate raportate la normele legale pre citate, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ constată existența unui conflict de acte normative și anume, Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală care conține norme juridice generale versus Legea nr.1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului care conține norme juridice speciale.

Colegiul lărgit al instanței de recurs reiterează că examinând cauza în fond prima instanța a reținut, ca fiind aplicabilă speței, prevederile Legii nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală cu titlu de Lege mai nouă în raport cu Legea nr.1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, pe când instanța de apel examinând cauza în ordine de apel, constatând existența unui conflict de norme cu aceeași forță juridică, a reținut, ca fiind aplicabile speței, dispozițiile Legii nr.1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, aceasta conținând norme speciale aplicabile la caz.

Sub acest aspect, Colegiul lărgit al instanței de recurs, prin prisma normelor legale pre citate apreciază ca fiind justă concluzia instanței de apel or, reieșind din conținutul art.7 din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 privind actele normative prin prisma căruia legiuitorul a prevăzut aplicabilitatea în cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme precum și excepțiile în cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme.

În acest context, excepțiile stipulate de legiuitor în conținutul art.7 din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 privind actele normative reprezintă dispozițiile art.5 alin.(3) și (4) din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 privind actele normative, din conținutul căruia se reține că, în caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială.

Astfel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție apreciază ca fiind corectă concluzia instanței de apel care a reținut, ca fiind aplicabile, în condițiile speței, dispozițiile Legii nr.1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, iar concluzia instanței de fond a fost emisă cu interpretarea eronată a prevederilor Legii nr.100 din 22 decembrie 2017 privind actele normative.

Corespunzător, ținând cont de forța actelor normative, Colegiul lărgit al instanței de recurs concluzionează că, pentru expunerea la licitație a bunurilor cu numerele cadastrale XXXXX și suprafața 7,3797 ha; XXXXX și suprafața 0,3296 ha; XXXXX și suprafața 0,2131 ha, nu era necesară întocmirea raportului de

evaluare conform condițiilor stabilite de norma art.77 din Legea privind administrația publică locală.

Or, Legea specială la acel moment prevedea că, prețul normativ al pământului se stabilește la vânzarea-cumpărarea terenurilor, la arendarea lor, precum și în alte cazuri ce țin de activitatea economică. Iar în cazul arendării terenurilor prin licitație sau prin concurs, plata anuală de arendă se stabilește la licitație (concurs), și constituie nu mai puțin de 2% din prețul normativ al terenului arendat.

În conformitate cu prevederile art.71 din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 privind actele normative, interpretarea actelor normative se efectuează cu scopul clarificării sensului unui act normativ sau al unor dispoziții din acesta. Prin interpretare se oferă soluții juridice de aplicare a normei de drept în sensul exact al acesteia. Interpretarea este oficială când se efectuează prin acte normative de interpretare sau prin acte de aplicare a normelor de drept de către instituțiile abilitate. La interpretarea actului normativ se ține cont de nota informativă care a însoțit proiectul actului normativ respectiv și de alte documente care permit identificarea voinței autorității publice care a adoptat, a aprobat sau a emis actul normativ.

Dat fiind cele menționate, Completul specializat pentru examinarea cauzelor de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră ca fiind întemeiată și legală soluția instanței de apel de respingere a acțiunii depuse de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi cu privire la anularea în parte a actului administrativ individual, ca fiind neîntemeiată, or, la emiterea acestuia au fost respectate prevederile legale.

Alte argumente invocate în cererea de recurs nu au relevanță în situația în care acestea nu denotă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural, respectiv nu constituie temei de casare a deciziei recurate.

Pe cale de consecință, completul specializat pentru examinarea cauzelor de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că instanța de apel a emis decizia recurată cu respectarea dreptului părților la un proces echitabil, în sensul garantat de art.6 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, atât ca ansamblul garanțiilor procedurale enunțate în această dispoziție convențională, cât și dreptul la judecarea în mod echitabil a cauzei, ceea ce presupune inclusiv motivarea hotărârilor, principiul contradictorialității și modul de administrare a probelor.

Din considerentele menționate și având în vedere că decizia instanței de apel este întemeiată și legală, iar criticele formulate în recursul depus sunt nejustificate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul și de a menține decizia instanței de apel.

În conformitate cu prevederile art.247, 248 alin.(1) lit.a) și alin.(2) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e :

Se respinge recursul depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat.

Se menține decizia din 13 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Mereni, raionul Anenii Noi cu privire la anularea în parte a actului administrativ.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Ala Cobăneanu

Nina Vascan

Nicolae Craiu

Aliona Miron