Instanța de fond: Judecătoria Anenii Noi (sediul Central) (jud. Maria Chiperi)
Dosarul nr. 3a-1300/23 (2-23044205-02-3a-30102023)

Republica Moldova
Curtea de Apel Chişinău
D E C I Z I E

5 martie 2024 mun. Chişinău

Colegiul Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al
Curţii de Apel Chişinău

Având în componenţa sa:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Dașchevici Grigore şi Bostan Angela
Grefier Tăbîrță Victoria

Judecînd în şedinţă publică, cererea de apel declarată de Glușco Eduard asupra hotărârii Judecătoriei Anenii Noi (sediul Central) din 28 august 2023, adoptată la acțiunea în contencios administrativ depusă de Glușco Eduard către Consiliul local Mereni și Primarul s. Mereni r. Anenii Noi privind constatrea nulității actului administrativ și obligarea încheierii contractului de vînzare cumpărare a bunului imobil,

C O N S T A T Ă:

Obiectul acțiunii, circumstanțele cauzei.

La data de 27 martie 2023, reclamantul Glușco Eduard s-a adresat cu acțiunea în contencios administrativ către Consiliul local Mereni și Primarul s. Mereni r. Anenii Noi privind constatarea nulității actului administrativ și obligarea încheierii contractului de vînzare-cumpărare a bunului imobil.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, la data de 06.06.2018, prin decizia Consiliului sătesc Mereni „Cu privire la vânzarea-cumpărarea loturilor pomicole” nr. 03/10, s-a decis vânzarea-cumpărarea terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafaţa totală de 0,057 ha de către Glușco Eduard, la preţul de ***** lei, potrivit borderoului de calcul al preţuluide vânzare-cumpărare a lotului pomicol din 06.06.2018. La data de 21.06.2021, reclamantul s-a adresat cu o cerere la Primarul s. Mereni, raionul Anenii Noi, în vederea perfectării tuturor documentelor necesare şi semnării contractului de vânzare-cumpărare a terenului menţionat anterior. Primarul V. Vieru a refuzat perfectarea tuturor documentelor necesare şi semnarea contractului de vânzare cumpărare a terenului, motivând că prin prisma art. 77 alin. (2) din Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administraţia publică locală, terenul poate fi vândut numai prin licitaţie şi după întocmirea raportului de evaluare, cu cel mult 2 ani până la data desfăşurării licitaţiei. Cu toate acestea, hotărârea a fost deja executată de către Glușco Eduard prin achitarea sumei de ***** lei.

Indică că prin Decizia consiliului sătesc Mereni nr. 04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unei decizii” a fost abrogată Decizia Consiliului local Mereni nr. 03/10 din 06.06.2018 „Cu privire la vânzarea-cumpărarea loturilor pomicole”, fără invocarea cărorva motive întemeiate.

Relevă, că s-a adresat cu mai multe cereri prealabile atât Consiliului local Mereni, cât şi primarului în vederea obligării semnării contractului de vânzare-cumpărare a terenului,

procedură care, de altfel, este expres reglementată de lege, însă răspunsul din partea autorităţilor a fost acelaşi, iar primarul satului Mereni a refuzat să semneze contractul de vânzare-cumpărare a lotului de teren în cauză invocând prevederile art. 77 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administraţia publică locală.

Menționează, că în situaţia respectivă, modul de vînzare cumpărare a loturilor pomicole reprezintă un caz aparte care este stabilit expres de lege şi anume Legea privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului. Potrivit acestei legi, membrii întovărăşirilor pomicole care doresc să cumpere lotul aflat în folosinţa lor, depun la autoritatea administraţiei publice locale o cerere de cumpărare, la care anexează documentele ce confirmă calitatea de membru al întovărăşirii respective. Primarul municipiului, oraşului sau satului (comunei) pe al cărui teritoriu se află întovărăşirea pomicolă examinează cererile de cumpărare ale membrilor întovărăşirii pomicole, cetăţeni ai Republicii Moldova, precum şi avizul conducerii întovărăşirii pomicole în cauză, iar consiliul local respectiv adoptă o decizie privind vînzarea lotului pomicol. În cazul în care cererea de cumpărare este respinsă, decizia consiliului local poate fi atacată în instanţa de contencios administrativ competentă în condiţiile Legii. Respectiv, atribuirea terenului pomicol unei persoane fizice sau juridice nu trebuie să fie precedată de organizarea unei licitaţii şi nici de întocmirea raportului de evaluare.

Reclamantul consideră că, refuzul primarului de a perfecta şi a semna toate actele aferente contractului de vânzare-cumpărare a terenului menţionat supra este ilegal şi neîntemeiat, iar decizia Consiliului sătesc Mereni nr. 04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unor decizii” urmează a fi declarată nulă având în vedere că, ea încalcă în mod flagrant dreptul de proprietate asupra terenului reclamantului.

Prin Decizia nr. 03/10 din 06.06.2018, Consiliul local Mereni a decis vânzarea terenului cu nr. cadastral ***** în baza Legii RM privind administraţia publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 art. 14 alin. (2) lit. d), Legii nr. 121-XVI din 4 mai 2007 privind administrarea şi deetatizarea proprietăţii publice, Legii nr. 91 din 05.04.2007 privind terenurile proprietate publică şi delimitarea lor, Legii nr. 1308- XIII din 25 iulie 1997 privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului, art. 7, art. 4 alin. (5).

Ulterior, prin decizia Consiliului sătesc Mereni nr. 04/06 din 30.07.2021 "Cu privire la abrogarea unor decizii" a fost abrogată deciziei nr. 03/10 din 06.06.2021 "Cu privire la vânzarea-cumpărarea loturilor pomicole" invocând în acest sens art. 14 din Legea RM privind administraţia publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. În opinia reclamantului este de neconceput ca, Consiliul local al s. Mereni să-şi abroge propriile decizii ce au fost adoptate anterior bazându-se pe un singur articol şi anume art. 14 din Legea privind administrarea publică locală. Consiliul local, prin intermediul unui singur articol a anulat toate celelalte articole de care s-au ghidat la emiterea deciziei privind vânzarea-cumpărarea loturilor pomicole.

Reclamantul solicită constatarea nulităţii deciziei nr. 04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unor decizii” și obligarea Consiliului Local Mereni/primar să încheie contractul de vânzare- cumpărare a terenului nr. cadastral ***** cu Gluşco Eduard în sumă de ***** lei.

<u>Hotărîrea instanţei de fond ce constituie obiectul apelului.</u>

Prin hotărârea Judecătoriei Anenii Noi (sediul Central) din 28 august 2023, acțiunea în contencios administrativ înaintată de Glușco Eduard către Consiliul local Mereni și Primarul s. Mereni r. Anenii Noi privind anularea deciziei Consiliului local Mereni nr. 03/10 din 06 iunie 2018 ”Cu privire la vînzarea-cumpărarea loturilor pomicole” și obligarea primarului s. Mereni la încheierea contractului de vînzare cumpărare a terenului cu nr. cadastral ** cu Glușco Eduard în sumă de ***** lei, s-a respins ca neîntemeiată.***

Verificarea admisibilităţii apelului;

Invocând ilegalitatea hotărârii instanței de fond, Glușco Eduard a declarat apel asupra hotărârii Judecătoriei Anenii Noi (sediul Central) din 28 august 2023.

În conformitate cu prevederile art. 232 alin. (1) Cod administrativ, *apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărîrii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată transmite neîntîrziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărîrii, instanţei de apel.*

Din materialele cauzei rezultă că, la caz hotărîrea instanţei de fond a fost pronunţată public la 28 august 2023, iar cererea de apel a fost depusă la 1 septembrie 2023, prin urmare Completul judiciar constată că, apelul declarat de Glușco Eduard a fost depus în interiorul termenului legal.

Potrivit art. 232 alin. (2) Cod administrativ, *motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărîrii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată.*

În speță, hotărîrea motivată a fost notificată apelantului la 12 octombrie 2023, iar motivarea apelului a fost depusă la 27 octombrie 2023, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) Cod administrativ.

Argumentele apelantului vis-a-vis de pretinsa ilegalitate a hotărîrii atacate cu apel.

În susținerea apelului, Glușco Eduard a reiterat argumentele de fapt și de drept indicate în cererea de chemare în judecată. A solicitat admiterea apelului, casarea hotărîrii instanței de fond, cu emiterea unei noi decizii prin care pretențiile reclamantului să fie admise integral în modul în care au fost formulate.

Argumentele participanţilor invocate în cadrul judecării apelului:

Apelantul Glușco Eduard -în ședința instanței de apel nu s-a prezentat, ultimul fiind reprezentat de către avocatul Tighinean Alexei.

Reprezentantul apelantului, avocatul Tighinean Alexei, în ședința instanței de apel a susținut integral argumentele indicate în motivarea apelului, a solicitat admiterea acestuia în sensul formulat.

Restul participanților la proces în şedinţa instanței de apel nu s-au prezentat din motive necunoscute, deşi au fost înştiinţaţi legal despre locul, data şi ora examinării cauzei, despre motivele neprezenței nu au informat instanța de apel, nu au înaintat cerere de amînare a ședinței sau de examinare în lipsa lor, motiv din care, pornind de la reglementările art.231 alin. (2) Cod administrativ, Completul judiciar a dispus judecarea cauzei în absenţa acestora.

Audiind reprezentantul apelantului, studiind materialele dosarului şi înscrisurile administrate, verificând argumentele expuse în cererea de apel, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Chişinău conchide că apelul declarat de Glușco Eduard, este întemeiat, motiv din care urmează a fi admis cu casarea hotărîrii Judecătoriei Anenii Noi (sediul Central) din 28 august 2023, din următoarele considerente.

Aprecierea instanţei de apel a argumentelor părţilor şi cadrului legal aplicabil speţei:

În conformitate cu prevederile art. 195 Cod 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.*

Potrivit dispoziţiilor art.219 alin.(1), (3) Cod administrativ, *(1) 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. (3) 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.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, *examinînd cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii- casează integral hotărîrea primei instanţe şi emite o nouă decizie.*

Potrivit dispozițiilor art. 386 alin. (1) Cod de procedură civilă, *hotărîrea primei instanţe se casează sau se modifică de instanţa de apel dacă:*

a) circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei nu au fost constatate şi elucidate pe deplin;

b) circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei, pe care prima instanţă le consideră constatate, nu au fost dovedite cu probe veridice şi suficiente;

c) concluziile primei instanţe, expuse în hotărîre, sînt în contradicţie cu circumstanţele cauzei;

d) normele de drept material sau normele de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat.

Conform art. 239 Codul de procedură civilă, *hotărârea judecătorească trebuie să fie legală şi întemeiată. Instanţa îşi întemeiază hotărârea numai pe circumstanţele constatate nemijlocit de instanţă şi pe probele cercetate în şedinţă de judecată.*

În temeiul art.240 alin.(1) Cod de procedură civilă, *la deliberarea hotărîrii, instanţa judecătorească apreciază probele, determină circumstanţele care au importanţă pentru soluţionarea cauzelor, care au fost sau nu stabilite, caracterul raportului juridic dintre părţi, legea aplicabilă soluţionării cauzei şi admisibilitatea acţiunii.*

Hotărârea este întemeiată, dacă în ea sunt expuse toate circumstanţele care au importanţă la soluţionarea cauzei şi care au fost verificate în şedinţa de judecată multilateral, complet, fiind elucidate probele privind circumstanţele constatate ale cauzei.

Prevederile legale enunţate impun în mod expres, obligaţia instanţei de apel să verifice circumstanţele şi raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanţe, precum şi cele care nu au fost stabilite şi este obligată să verifice legalitatea hotărârii în întregul ei şi să se pronunţe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

Respectiv, conform practicii CEDO instanţa de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligaţia să examineze efectiv problemele esenţiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară. (*Hirro Balani c. Spaniei*, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; *Georgiadis v. Greciei* nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Chişinău, analizând legalitatea hotărârii pronunţate în raport cu prevederile art.225 Cod administrativ; art. 239-241 CPC, concluzionează că hotărârea instanţei de fond este adoptată cu aprecierea eronată a normelor materiale în coroborare cu circumstanţele faptice ale cauzei, motiv din care urmează a fi casată cu emiterea unei noi decizii de respingere integrală a acțiunii înaintate de SRL ”Maxigor”.

<u>În fapt:</u>

Materialele cauzei și ale dosarului administrativ atestă că, la data de 06.06.2018, Consiliul local Mereni a adoptat decizia nr. 03/10 „*Cu privire la vânzarea-cumpărarea loturilor pomicole*” prin care s-a decis vânzarea-cumpărarea terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafaţa totală de 0,057 ha lui Gluşco Eduard, la preţul de ***** lei, potrivit borderoului de calcul al preţului de vânzare-cumpărare a lotului pomicol.

Potrivit borderoului de calcul se atestă că prețul final al lotului de teren constituie 633,17 lei. (f.d.7)

Gluşco Eduard a achitat suma de 633,17 lei (f.d.9) și impozitul în sumă de 6,33 lei (f.d.8).

Totodată, potrivit pct. 2 al deciziei menționate, a fost împuternicit Primarul satului Mereni de a întreprinde toate măsurile de rigoare întru executarea deciziei. (f.d.6-7)

Prin decizia Consiliului local Mereni nr. 04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unor decizii", în temeiul art.14 la Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVl din 28.12.2006 s-a abrogat Decizia Consiliului local Mereni nr. 03/10 din 06.06.2018 „Cu privire la vânzarea-cumpărarea loturilor pomicole". (f.d.19)

La 21.06.2021, Gluşco Eduard s-a adresat Primarul satului Mereni cu cererea prin care a solicitat perfectarea tuturor documentelor necesare și semnarea contractului de vânzare-cumpărare a terenului cu nr.cadastral ***** S=0,057 ha.(f.d.10) O cerere repetată în acest sens a depusă la 21.09.2021. (f.d.16-17)

Prin răspunsul Primarul satului Mereni din 28.09.2021, Gluşco Eduard a fost informat că, Primăria Mereni, refuză repetat, semnarea contractului de vânzare- cumpărare a terenului cu nr. cadastral ***** pe motiv că premărgător încheierii contractului trebuie respectat art. 77 alin. (3) din Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. La fel, a fost informat că Consiliul local Mereni, prin decizia Nr. 04/06 din 30 iulie 2021 a abrogat propria decizie cu Nr. 03/10 din 06 iunie 2020 „Cu privire la vânzarea-cumpărarea loturilor pomicole", respectiv, la moment, nu există temei juridic pentru încheierea contractului de vânzare-cumpărare a lotului pomicol în cauză. Mai mult decât atât, art. 7 alin. (2) din Legea nr. 1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului prevede că: Loturile pomicole neprivatizate sînt atribuite în folosința membrilor întovărășirilor pomicole păstrîndu-se proprietatea publică asupra lor. Iar, art. 7 alin. (10) din aceiași Lege prevede că: Proprietarul are dreptul de a vinde lotul său pomicol la preț liber, inclusiv la licitație, unui alt cetățean al Republicii Moldova sau statului. În concluzie, s-a subliniat că, pentru încheierea contractului de vânzare-cumpărare a terenului respectiv, este necesar întocmirea raportului de evaluare a terenului, care să fie temei juridic pentru Consiliul local Mereni la adoptarea unei noi decizii cu privire la vânzare-cumpărare loturilor pomicole. (f.d.15)

Din răspunsul Oficiului teritorial Căușeni al cancelariei de stat din 03.09.2021 se reține că, în conformitate cu prevederile art.64 al Legii privind administrația publică locală nr.436/2006, Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat la 13.07.2018 a efectuat controlul de legalitate al Deciziei Consiliului local Mereni, r/1 Anenii Noi nr.03/10 din 06.06.2018 „Cu privire la vânzarea-cumpărarea loturilor pomicole". Ca urmare, Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat **nu a constatat careva derogări de la legislația în vigoare la adoptarea deciziei menționate.** Totoadată s-a menționat că, prin Decizia nr.04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unei decizii" consiliul local Mereni a abrogat Decizia 03/10 din 06.06.2021 „Cu privire la vânzarea-cumpărarea loturilor pomicole".

Cu referire la prevederile art.77 alin.(2) din Legea nr.43 6/2006 privind administrația publică locală Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat 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. Astfel, art.7 al Legii nr. 1308/1997 privind prețul normativ și modul de vînzare-cumpărare a pământului expres stailește procedura de vânzarea a loturilor pomicole membrilor întovărășirilor pomicole, care dețin loturi pomile în folosință.(f.d.12-14)

Prin răspunsul din 02.08.2022, Gluşco Eduard a fost informat că, Primăria Mereni a refuzat semnarea contractului de vânzare-cumpărare a terenului cu nr. cadastral ***** pe motiv că premărgător încheierii contractului urmează a fi respectate cerințele articolului 77 alin. (2) din Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală care prevede 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". La fel, trebuie respectat art. 77 alin. (3) din Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală care 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 pînă la data desfășurării licitației, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege". În concluzie s-a menționat că, pentru încheierea contractului de vânzare-cumpărare a terenului respectiv este necesară desfășurarea licitației publice cu întocmirea raportului de evaluare a terenului în cauză.

La 20.03.2023, Glușco Eduard a sesizat instanța de contencios administrativ cu prezenta acțiune prin care a solicitat constatarea nulității deciziei nr. 04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unor decizii" și obligarea Consiliului Local Mereni/primar să încheie contractul de vânzare- cumpărare a terenului nr. cadastral ***** cu Gluşco Eduard în sumă de ***** lei.

Admisibilitatea acțiunii:

Prevederi relevante ale Codului administrative sunt următoarele:

Articolul 20. *Acţiunea în contencios 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.

Articolul 39. *Accesul liber la justiţie*

(1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit.

(2) 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.

Articolul 189. *Înaintarea acţiunii în contencios administrativ*

(1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

Articolul 206. *Felurile acţiunilor în contencios administrativ*

(1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare);

b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare);

La caz, identificînd obiectul acțiunii, pornind de la stabilirea și analiza scopului urmărit de reclamant prin cerințele formulate, Completul judiciar menționează că cu referire la pretenția de constatarea nulității deciziei nr. 04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unor decizii" reclamantul nu a indicat temeiurile de nulitate reglementate de prevederile art. 141 Cod administrativ. Prin urmare, din analiza motivelor indicate în cererea de chemare în judecată referitoare la pretenția menționată supra, se atestă că reclamantul a formulat o acțiune în constestare. Iar cu referire la pretenția privind obligarea primarului s. Mereni la încheierea

contractului de vînzare cumpărare a terenului cu nr. cadastral ***** cu Glușco Eduard în sumă de ***** lei-reclamantul a formulat o acțiune în obligare.

Articolul 191. *Competenţa jurisdicţională pentru acţiunea în contencios administrativ*

(1) Cu excepţia cazurilor prevăzute la alin.(2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ.

Articolul 196. *Competenţa teritorială pentru acţiunea în contencios administrativ*

(1) Acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul autoritatea publică care a desfăşurat activitatea administrativă contestată, daca legea nu prevede altfel.

Ținînd cont de obiectul acțiunii, sediul autorităților publice pîrîte și avînd în vedere prevederile art.191 alin.(1) Cod administrativ, examinarea prezentei cauze ține de competența Judecătoriei Anenii Noi (sediul Central), or obiectul acesteia nu se regăsește în excepțiile de la alin.(2) și (3) a art.191 Cod administrativ.

Astfel, acțiunea în contencios administrativ a fost înaintată de reclamant cu respectarea competenței jurisdicționale și teritoriale.

Articolul 17. *Dreptul vătămat*

Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Articolul 39. *Accesul liber la justiţie*

(1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit.

(2) 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.

Articolul 189. *Înaintarea acţiunii în contencios administrativ*

(1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

Articolul 10. *Actul administrativ individual*

(1) Actul administrativ individual este orice dispoziţie, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Articolul 11. *Categoriile actelor administrative individuale*

(1) Actele administrative individuale pot fi:

a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat;

Instanța de apel atestă că, decizia Consiliului local Mereni nr. 04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unor decizii” - reprezintă un act administrativ defavorabil reclamantului.

Articolul 19. *Cererea prealabilă*

Cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative.

Articolul 162. *Scopul procedurii prealabile*

(1) Procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

(2) Dacă autoritatea publică nu soluţionează petiţia în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă.

(3) 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.

Articolul 163. *Neefectuarea procedurii de examinare a cererii prealabile*

Procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă:

a) actul administrativ individual este emis de către Guvern, ***un consiliu local*** *sau Adunarea Populară a Găgăuziei;*

Articolul 208. *Respectarea procedurii prealabile*

(1) Până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege.

(3) Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acţiunea 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.

La caz se atestă că, anterior sesizării instanței de contencios administrativ cu prezenta acțiune, Glușco Eduard a formulat mai multe cereri prealabile prin care a solicitat perfectarea tuturor documentelor necesare și semnarea contractului de vânzare-cumpărare a terenului cu nr.cadastral ***** S=0,057 ha, cereri care au fost respinse de autoritatea publică pîrîtă.

Totodată se reține că, prin cererea din 15.04.2022, Gluşco Eduard și-a manifestat dezacordul cu, decizia Consiliului local Mereni nr. 04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unor decizii”, menționînd că o apreciază ca fiind ilegală și neîntemeiată. Astfel, prin cererea dată a solicitat Consiliului local Mereni emiterea deciziei privind privatizarea terenului cu nr. cadastral ***** suprafața totală de 0,057 ha de către Glușco Eduard, la prețul de ***** lei în baza deciziei nr. 03/10 din 06.06.2018 "Cu privire la vânzarea-cumparare a loturilor pomicale".(f.d.18)

La cererea dată, autoritatea publică nu a emis un răspuns, ceea ce în conformitate cu prevederile art. 64 alin. (2) Cod administrativ, se consideră drept respingere a cererii.

Totodată la materialele cauzei nu se atestă dovada notificării deciziei Consiliului local Mereni nr. 04/06 din 30.07.2021-reclamantului.

Articolul 209. *Termenul de înaintare a acţiunii în contencios administrativ*

(1) Acţiunea în contestare şi acţiunea 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 soluţionarea acesteia;

b) ***data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă.***

(2) ***Dacă informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conţine*** *în actul administrativ individual sau* ***în decizia cu privire la cererea prealabilă*** *ori este indicată incorect,* ***înaintarea acţiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an*** *de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.*

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, acțiunea în contestare și în obligare înaintată de Glușco Eduard a fost depusă în instanța de contencios administrativ cu respectarea prevederilor menționate supra, din care motive, instanța de fond corect a conchis asupra admisibilității acțiunii și a reținut spre examinare fondul cerințelor formulate în acțiune.

<u>Cu referire la fondul acţiunii:</u>

Articolul 224. *Hotărîrile instanţei de judecată*

(1) Examinînd acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri:

a) în baza unei acţiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum şi o eventuală decizie de soluţionare a cererii prealabile, dacă acestea sînt ilegale şi prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale;

b) în baza unei acţiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă şi obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenţiei reclamantului de emitere a actului este întemeiată;

f) respinge acţiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condiţiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit.a)–e).

Fiind învestită cu competența de soluționare a prezentului litigiu ca instanță de fond, Judecătoria Anenii Noi (sediul Central) prin hotărîrea din 28 august 2023, a respins ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ înaintată de Glușco Eduard către Consiliul local Mereni și Primarul s. Mereni r. Anenii Noi privind anularea deciziei Consiliului local Mereni nr. 03/10 din 06 iunie 2018 ”Cu privire la vînzarea-cumpărarea loturilor pomicole” și obligarea primarului s. Mereni la încheierea contractului de vînzare cumpărare a terenului cu nr. cadastral ***** cu Glușco Eduard în sumă de ***** lei.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău, apreciază hotărîrea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 28 august 2023, ca fiind neîntemeiată din considerentele ce vor fi expuse în continuare.

Inițial, Completul judiciar va remarca că, instanța de fond nu a identificat corect obiectul acțiuni. Or prin cererea de chemare în judecată reclamantul a solicitat constatarea nulităţii **deciziei nr. 04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unor decizii”** și obligarea Consiliului Local Mereni/primar să încheie contractul de vânzare- cumpărare a terenului nr. cadastral ***** cu Glușco Eduard în sumă de ***** lei. Iar prin hotărîrea emisă, Judecătoria Anenii Noi (sediul Central) a respins ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ înaintată de Glușco Eduard către Consiliul local Mereni și Primarul s. Mereni r. Anenii Noi privind anularea **deciziei Consiliului local Mereni nr. 03/10 din 06 iunie 2018 ”Cu privire la vînzarea-cumpărarea loturilor pomicole”** și obligarea primarului s. Mereni la încheierea contractului de vînzare cumpărare a terenului cu nr. cadastral ***** cu Glușco Eduard în sumă de ***** lei.

Mai mult, instanța de fond s-a expus asupra faptului că: „*Decizia Consiliului local Mereni nr. 03/10 din 06.06.2018 „Cu privire la vânzarea-cumpărarea loturilor pomicole”, și anume a lotului pomicol din Întovărășirea Pomicolă ”Volna-Flor”, cu nr. cadastral *****, a fost adoptată contrar prevederilor legale, ori aceasta a fost emisă în lipsa unei expertize a bunului imobil nominalizat și fără a exista probe pertinente în confirmarea faptului că, reclamantul Glușco Eduard este membru al ÎP ”Volna-Flor” și a faptului transmiterii către reclamant în folosință a terenului litigios,* deși, după cum a fost statuat supra decizia menționată nu a constituit obiectul litigiului.

În continuare, instanța de apel verificînd legalitatea deciziei Consiliului local Mereni nr. 04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unor decizii”, reține că, pretenția reclamantului cu privire la anularea acesteia este una întemeiată din considerentele ce vor fi expuse încontinuare.

<u>LEGISLAȚIA PERTINENTĂ</u> ***(în vigoare la data adoptării deciziei Consiliului local Mereni nr. 03/10 din 06 iunie 2018 ”Cu privire la vînzarea-cumpărarea loturilor pomicole” prin care s-a dispus vânzarea-cumpărarea terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafaţa***

totală de 0,057 ha lui Gluşco Eduard, la preţul de ** lei, potrivit borderoului de calcul al preţului de vânzare-cumpărare a lotului pomicol:***

Legea privind administraţia publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006:

Articolul 14. Competenţele de bază ale consiliilor locale

(2) Pornind de la domeniile de activitate ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul întîi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele competenţe:

d) decide vînzarea, privatizarea, concesionarea sau darea în arendă ori în locaţiune a bunurilor domeniului privat al satului (comunei), oraşului (municipiului), după caz, în condiţiile legii;

Legea privind preţul normativ şi modul de vînzare-cumpărare a pămîntului, nr. 1308-XIII din 25.07.1997:

Articolul 7. Vînzarea-cumpărarea loturilor pomicole

(1) Membrii întovărăşirilor pomicole sînt deţinători de loturi pomicole, trecuţi în registrele cadastrale ale deţinătorilor de teren, cu responsabilitate personală faţă de legislaţia funciară.

(2) Loturile pomicole neprivatizate sînt atribuite în folosinţa membrilor întovărăşirilor pomicole păstrîndu-se proprietatea publică asupra lor.

(3) Terenurile întovărăşirilor pomicole ocupate de drumuri, clădiri şi obiective de deservire a membrilor întovărăşirilor pomicole sînt trecute la categoria terenurilor de uz public.

(4) Membrii întovărăşirilor pomicole care doresc să cumpere lotul, aflat în folosinţa lor, depun la autoritatea administraţiei publice locale o cerere de cumpărare, la care anexează documentele ce confirmă calitatea de membru al întovărăşirii respective.

(5) Primarul municipiului, oraşului sau satului (comunei) pe al cărui teritoriu se află întovărăşirea pomicolă examinează cererile de cumpărare ale membrilor întovărăşirii pomicole, cetăţeni ai Republicii Moldova, precum şi avizul conducerii întovărăşirii pomicole în cauză, iar consiliul local respectiv adoptă o decizie privind vînzarea lotului pomicol. În cazul în care cererea de cumpărare este respinsă, decizia consiliului local poate fi atacată în instanţa de contencios administrativ competentă în condiţiile legii.

(6) Borderoul de calcul pentru determinarea preţului de vînzare a lotului pomicol, examinat şi aprobat de autoritatea administraţiei publice locale, serveşte drept bază pentru perfectarea contractului de vînzare-cumpărare.

(7) Contractul de vînzare-cumpărare a lotului pomicol este perfectat în triplu exemplar de reprezentantul autorităţii administraţiei publice locale şi este remis cumpărătorului, vînzătorului şi notarului.

(8) Contractul de vînzare-cumpărare poate prevedea eşalonarea plăţii conform art.4.

(9) În cazul cînd după perfectarea contractului de vînzare-cumpărare se constată că suprafaţa lotului pomicol este mai mare decît cea indicată de conducerea întovărăşirii pomicole, cumpărătorul va achita o plată suplimentară corespunzătoare, iar dacă se constată că suprafaţa este mai mică, primăria îi restituie acestuia banii plătiţi în plus. Diferenţa de preţ este achitată de ambele părţi în termen de o lună.

(10) Proprietarul are dreptul de a vinde lotul său pomicol la preţ liber, inclusiv la licitaţie, unui alt cetăţean al Republicii Moldova sau statului.

Raportînd cadrul legal precitat la circumstanțele faptice ale cauzei, instanța de apel reține că, la data de 06.06.2018, Consiliul local Mereni a adoptat decizia nr. 03/10 „*Cu privire la vânzarea-cumpărarea loturilor pomicole*” prin care s-a decis vânzarea-cumpărarea terenului cu

nr. cadastral *****, cu suprafaţa totală de 0,057 ha lui Gluşco Eduard, la preţul de ***** lei, potrivit borderoului de calcul al preţului de vânzare-cumpărare a lotului pomicol.

Potrivit borderoului de calcul se atestă că prețul final al lotului de teren constituie 633,17 lei. (f.d.7)

Gluşco Eduard a achitat suma de 633,17 lei (f.d.9) și impozitul în sumă de 6,33 lei (f.d.8).

Totodată, potrivit pct. 2 al deciziei menționate, a fost împuternicit Primarul satului Mereni de a întreprinde toate măsurile de rigoare întru executarea deciziei. (f.d.6-7)

Din răspunsul Oficiului teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat din 03.09.2021, se reține că, în conformitate cu prevederile art.64 al Legii privind administrația publică locală nr.436/2006, Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat la 13.07.2018 a efectuat controlul de legalitate al Deciziei Consiliului local Mereni, r/1 Anenii Noi nr.03/10 din 06.06.2018 „Cu privire la vânzarea-cumpărarea loturilor pomicole". Ca urmare, Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat **nu a constatat careva derogări de la legislația în vigoare la adoptarea deciziei menționate.** (f.d.12-14)

Ulterior, prin decizia Consiliului local Mereni nr. 04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unor decizii", în temeiul art.14 la Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 s-a abrogat Decizia Consiliului local Mereni nr. 03/10 din 06.06.2018 „Cu privire la vânzarea-cumpărarea loturilor pomicole". (f.d.19)

Instanța de apel subliniază că, decizia menționată supra a fost adoptată contrar prevederilor Codului administrativ, or, Titlul III al Codului administrativ reglementează -**Procedura emiterii actelor administrative individuale**, iar la Capitolul IV din Titlul III reglemenează procedura de **Anularea şi încetarea efectelor juridice ale actelor administrative individuale:**

Articolul 143. Retragerea unui act administrativ individual ilegal defavorabil;

Articolul 144. Retragerea unui act administrativ individual ilegal favorabil;

Articolul 145. Revocarea unui act administrativ individual legal defavorabil;

Articolul 146. Revocarea unui act administrativ individual legal favorabil;

Articolul 147. Anularea actelor administrative individuale de acordare periodică a prestaţiilor materiale sau băneşti în cazul schimbării situaţiei;

Potrivit art. 148 alin. (1) Cod administrativ, **retragerea, revocarea** sau **anularea unui act administrativ individual** incontestabil se decide de autoritatea publică competentă conform art.53–59 sau conform altor prevederi legale.

Astfel, potrivit normelor legale menționate, autoritatea publică, în condițiile legii poate dispune retragerea, revocarea sau anularea unui act administrativ individual incontestabil, doar în condițiile reglementărilor normelor legale analizate mai sus, dar nu "abrogarea" arbitrară a acestuia.

La caz, Decizia Consiliului local Mereni nr. 03/10 din 06.06.2018 „Cu privire la vânzarea-cumpărarea loturilor pomicole", este un act administrativ individual legal favorabil reclamantului, or, după cum a fost menționat supra acesta nu a fost notificat de Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, precum și nu a fost contestat în instanța de contencios administrativ, fiind investit cu prezumția legalității și devenind executoriu de drept, adică efectele acestuia fiind obligatorii.

Drept urmare, art. 146 Cod administrativ reglementează condițiile de revocare a unui act administrativ individual legal favorabil:

(1) Un act administrativ individual legal favorabil poate fi revocat în tot sau în parte cu efect pentru viitor, chiar şi după ce a devenit incontestabil, numai atunci cînd:

a) revocarea este admisă prin prevedere legală sau actul administrativ conţine rezerva revocării;

b) actul administrativ este legat de o obligare şi beneficiarul nu a îndeplinit-o sau nu a îndeplinit-o în termenul stabilit;

c) în baza faptelor survenite ulterior, autoritatea publică ar avea dreptul să nu emită actul şi fără revocarea lui s-ar periclita interesul public;

d) în baza unei prevederi legale modificate autoritatea publică ar avea dreptul să nu emită actul administrativ, beneficiarul încă nu a făcut uz de avantajul respectiv sau nu a primit încă nicio prestaţie în baza actului administrativ şi fără revocarea lui s-ar periclita interesul public;

e) revocarea este necesară prevenirii sau înlăturării dezavantajelor grave pentru bunăstarea comună.

(2) Un act administrativ individual legal favorabil prin care se acordă o prestaţie bănească unică sau periodică ori o prestaţie materială pentru îndeplinirea unui anumit scop sau care reprezintă condiţia pentru aceasta poate fi revocat în tot sau în parte cu efect pentru viitor sau trecut, chiar şi după ce a devenit incontestabil, şi atunci cînd prestaţia nu se foloseşte deloc, nu se foloseşte imediat după acordare sau nu se foloseşte în scopul stabilit în actul administrativ.

(3) Dacă autoritatea publică află despre fapte care justifică revocarea unui act administrativ conform alin.(1) sau (2) din prezentul articol, revocarea se admite doar în decursul unui an din momentul în care autoritatea publică competentă conform art.148 a aflat despre toate faptele necesare pentru o decizie de revocare. Această prevedere nu se aplică dacă beneficiarul a obţinut actul administrativ prin inducere dolosivă în eroare, ameninţare sau corupere.

Unul din principiile de bază al procedurii administrative este **securitatea raporturilor juridice.** Potrivit art. 30 Cod administrativ, (1) Autorităţile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepţia cazurilor prevăzute de lege. (2) Autorităţile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situaţiile juridice definitive sau drepturile dobîndite, decît în situaţii în care, în condiţiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public.

Completul judiciar remarcă că, în decizia Consiliului local Mereni nr. 04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unor decizii”, în drep se face trimitere la prevederile art.14 al Legii privind administraţia publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006- care prevede competenţele de bază ale consiliilor locale, iar în fapt actele administrative menționate nu conțin nici o argumentare. Nefiind clar care sunt condițiile stabilite de lege și care este interesul public ce a determinat autoritatea publică de a întreprinde măsuri cu efect retroactiv.

Mai mult, Completul judiciar remarcă că, art. 1 din Protocolul nr. 1 – „Dreptul de proprietate” prevede că, „1. Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauza de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Conceptul „bunuri” din prima parte a art. 1 din Protocolul nr. 1 este unul autonom, care include atât „bunurile actuale”, cât și activele, inclusiv creanțele, despre care reclamantul poate susține că are cel puțin o „așteptare legitimă”. „Bunurile” includ drepturi „*in rem*” și „*in personam*”.

Astfel, un reclamant poate pretinde o încălcare a art. 1 din Protocolul nr. 1 numai în măsura în care deciziile contestate se referă la „bunurile” sale în sensul acestei dispoziții. „Bunurile” pot fi „bunuri actuale” sau active, inclusiv creanțe, **în privința cărora reclamantul poate susține că are cel puțin o „așteptare legitimă” de a obține exercitarea efectivă a unui drept de proprietate** [Pressos Compania Naviera S.A. și alții împotriva Belgiei, pct. 31; J.A. Pye

(Oxford) Ltd și J.A. Pye (Oxford) Land Ltd împotriva Regatului Unit (MC), pct. 61; Von Maltzan și alții împotriva Germaniei (dec.) (MC), pct. 74 lit. c); Kopecký împotriva Slovaciei (MC), pct. 35 lit. c)].

Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa constantă a statuat că, în anumite circumstanțe, o „așteptare legitimă" de a obține un activ poate beneficia, de asemenea, de protecția oferită de art. 1 din Protocolul nr. 1.

Pentru ca o „așteptare" să fie „legitimă", aceasta trebuie să aibă o natură mai concretă decât o simplă speranță și să se bazeze pe o prevedere legală **sau pe un act juridic**, precum o hotărâre judecătorească, **care să aibă legătură cu dreptul patrimonial în cauză** [*Kopecký împotriva Slovaciei (MC), pct. 49-50; Centro Europa 7 S.R.L. și di Stefano împotriva Italiei (MC), pct. 173; Saghinadze și alții împotriva Georgiei, pct. 103; Ceni împotriva Italiei, pct. 39; Béláné Nagy împotriva Hungary (MC), pct. 75*].

În condițiile speței, este cert faptul că, Glușco Eduard, în temeiul Deciziei Consiliului local Mereni nr. 03/10 din 06.06.2018 „Cu privire la vânzarea-cumpărarea loturilor pomicole" a obținut o speranță legitimă concretă, de a procura terenul cu nr. cadastral *****.

Instanța de apel deasemenea precizează că, potrivit art. 31 Cod administrativ, actele administrative individuale şi operaţiunile administrative scrise **trebuie să fie motivate**.

Potrivit art. 118 Cod administrativ, (1) Motivarea este operaţiunea administrativă **prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual**. **În motivare se indică temeiurile esenţiale de drept şi de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa.** Din motivarea deciziilor discreţionare trebuie să poată fi recunoscute şi punctele de vedere din care autoritatea publică a reieşit la exercitarea dreptului discreţionar. **Motivarea trebuie să se refere şi la argumentele expuse în cadrul audierii.**

(2) Motivarea **completă** a unui act administrativ individual cuprinde:

a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul;

b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreţionar, dacă este cazul;

c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigaţii, probe, audieri, opinii ale participanţilor contrare conţinutului final al actului etc.

(3) **Motivarea completă este obligatorie**, **este parte integrantă a actului administrativ individual şi condiţionează legalitatea acestuia.**

Completul judiciar, contrar celor reținute de către instanța de fond, apreciază că autoritatea publică pîrîtă/intimată, Consiliul local Mereni, nu şi-a îndeplinit obligaţia de a motiva în fapt şi în drept decizia nr. 04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unor decizii".

Instanța de apel subliniază că, principiul motivării impune necesitatea ca autoritatea care emite un act administrativ să arate, în mod expres, elementele de fapt şi de drept care determină adoptarea deciziei respective. Motivarea reprezintă un element esenţial pentru formarea convingerii cu privire la legalitatea şi oportunitatea actului administrativ, constituind, totodată, o garanţie a alegerii soluţiei optime de către organul de decizie.

Amploarea şi detalierea motivării depind de natura actului adoptat, iar cerinţele pe care trebuie să le îndeplinească motivarea depind de circumstanţele fiecărui caz. Aşadar, deşi motivarea reprezintă o obligaţie generală, aplicabilă oricărui act administrativ, ea face obiectul unei aprecieri *in concreto*, după natura acestuia şi contextul adoptării sale, prin prisma obiectivul

său, care este prezentarea într-un mod clar şi neechivoc a raţionamentului instituţiei emitente a actului.

Motivarea urmăreşte o dublă finalitate: îndeplineşte, în primul rând, o funcţie de transparenţă în profitul beneficiarilor actului, care vor putea, astfel, să verifice dacă actul este sau nu întemeiat; permite, de asemenea, instanţei să realizeze controlul său jurisdicţional, deci în cele din urmă permite reconstituirea raţionamentului efectuat de autorul actului pentru a ajunge la adoptarea acestuia; desigur ea trebuie să figureze chiar în cuprinsul actului şi să fie realizată de autorul său.

În cazul de faţă, Consiliul local Mereni nu a indicat în decizia nr. 04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unor decizii", temeiurile de fapt și de drept care au condus la concluzia abrogării Deciziei Consiliului local Mereni nr. 03/10 din 06.06.2018 „Cu privire la vânzarea-cumpărarea loturilor pomicole".

Completul judiciar reține că orice decizie de natură a produce efecte privind drepturile și libertățile fundamentale trebuie motivată nu doar din perspectiva competenței de a emite acel act administrativ, ci și din perspectiva posibilității persoanei și a societății de a aprecia asupra legalității și temeiniciei măsurii, respectiv asupra respectării granițelor dintre puterea discreționară și arbitrariu.

A accepta teza potrivit căreia autoritatea publică nu trebuie să-și motiveze deciziile, echivalează cu golirea de conținut a esenței democrației, a statului de drept bazat pe principiul legalității. De altfel, și în jurisprudența CtEDO se reține că motivarea trebuie să fie adecvată actului emis și trebuie să prezinte de o manieră clară și univocă algoritmul urmat de instituția care a adoptat măsura atacată, astfel încât să li se permită persoanelor vizate să stabilească motivarea măsurilor și, de asemenea, să permită instanțelor de judecată efectueze verificarea legalității acestora.

Mai mult, Instanța de apel precizează că, o detaliere a motivelor este absolut necesară atunci când instituția emitentă dispune de o largă putere de apreciere, căci motivarea conferă actului transparență.

Puterea discreționară conferită unei autorități nu poate fi privită într-un stat de drept ca o putere absolută și fără limite, căci exercitarea dreptului de apreciere prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor prevăzute de Constituție sau de lege constituie exces de putere.

În contextul celor enunțate mai sus, Completul judiciar menționează că în exercitarea puterii discreţionare, autoritatea administrativă se conduce de următoarele principii:

a) nu urmărește alt scop decât cel conferit ei prin lege;

b) procedează cu obiectivitate și imparţialitate, ţinând cont numai de elementele pertinente propriei sale speţe;

c) respectă principiile egalităţii în faţa legii, evitând orice discriminare;

d) menţine un just raport între atingerile pe care le aduc drepturilor, libertăţilor și intereselor persoanelor și scopul pe care actele îl urmăresc;

e) adoptă decizia într-un termen rezonabil, potrivit cerinţelor materiei examinate;

f) aplică directivele administrative generale de o manieră consecventă și constantă, ţinând cont de circumstanţele particulare ale fiecărui caz.

Drept urmare, motivarea actului administrativ este cu atât mai necesară cu cât instituţia emitentă dispune de o largă putere de apreciere, instanţa având rolul de a controla această forţă discreţionară.

Nu în ultimul rînd instanța de apel va sublinia că și Constituția Republicii Moldova la art. 34 alin. (2) prevede că, autorităţile publice, potrivit competenţelor ce le revin, **sînt obligate să asigure informarea corectă a cetăţenilor** asupra treburilor publice şi **asupra problemelor de interes personal**.

Iar odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ, „motivarea" devine unul din principiile de bază a procedurii administrative. Alin. (3) al art.118, precum și art. 31 din Codul administrativ, poziționează motivarea completă a actului administrativ ca o obligație, respectiv, motivarea este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia. Drept continuare a ideii, legiuitorul întărește la lit. f), alin. (1), art. 120 „Structura actului administrativ individual emis sau confirmat în scris al Codului administrativ precum că: f) motivarea deciziei luate, inclusiv indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ;" respectiv motivarea devine obligatorie, inclusiv cu indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ, este parte integrantă a actului administrativ ce condiționează legalitatea actului administrativ și totodată devine o condiție obligatorie a actului administrativ ca formă și conținut.

Completul judiciar remarcă că, art. 225 Cod administrativ reglementează limitele controlului judecătoresc. Astfel, potrivit normei enunțate, (1) Instanţa de judecată nu este competentă să se pronunţe asupra oportunităţii unui act administrativ.

(2) Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreţionar se limitează la faptul dacă autoritatea publică:

a) şi-a exercitat dreptul discreţionar;

b) a luat în considerare toate faptele relevante;

c) a respectat limitele legale ale dreptului discreţionar;

d) şi-a exercitat dreptul discreţionar conform scopului acordat prin lege.

Din analiza deciziei Consiliului local Mereni nr. 04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unor decizii", pentru instanța de apel **devine imposibilă** verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreţionar, dacă Consiliul local Mereni a luat în considerare toate faptele relevante; dacă aceasta a respectat limitele legale ale dreptului discreţionar; și dacă şi-a exercitat dreptul discreţionar conform scopului acordat prin lege, or decizia Consiliului local Mereni nr. 04/06 din 30.07.2021 este una nemotivată.

Efectivitatea controlului jurisdicțional impune ca, în cadrul controlului legalității motivelor pe care se întemeiază un act administrativ individual defavorabil, instanța trebuie să se asigure că acesta se bazează pe o bază facturală suficient de solidă. Aceasta presupune, verificarea faptelor invocate în expunerea de motive a actului, astfel încât controlul jurisdicțional să nu se limiteze la aprecierea verosimilității abstracte a motivelor invocate, ci să privească aspectul dacă respectivele motive – sau cel puțin unul dintre ele, considerat suficient în sine pentru susținerea deciziei în cauză –sunt întemeiate.

Iar elementul fundamental al caracterului suficient al motivării actului administrativ este cel al legalităţii. Or, este suficientă motivarea care arată aplicarea legilor în vigoare în momentul adoptării actului şi care este capabilă să explice soluţia aleasă de autotitatea publică.

În consecinţă, ținînd cont de faptul că, motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual şi condiţionează legalitatea acestuia, la caz, Completul judiciar conchide că decizia Consiliului local Mereni nr. 04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unor decizii" urmează a fi anulată.

În ce privește acțiunea în obligare depusă de Gluşco Eduard, și anume în partea pretențiilor cu privire la obligarea încheierii contractului de vânzare- cumpărare a terenului nr. cadastral

*****, în sumă de ***** lei, Completul judiciar o va respinge ca fiind neîntemeiată. Or, prin decizia nr. 03/10 „*Cu privire la vânzarea-cumpărarea loturilor pomicole*” **s-a decis vânzarea-cumpărarea terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafaţa totală de 0,057 ha lui Gluşco Eduard, la preţul de ***** lei, potrivit borderoului de calcul al preţului de vânzare-cumpărare a lotului pomicol. Totodată, potrivit pct. 2 al deciziei menționate, **a fost împuternicit Primarul satului Mereni de a întreprinde toate măsurile de rigoare întru executarea deciziei**. (f.d.6-7)

Iar în conformitate cu prevederile art. 29 al Legii privind administraţia publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006, (1) Pornind de la domeniile de activitate ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul întîi, stabilite la art.4 alin.(1) din Legea privind descentralizarea administrativă, **primarul exercită** în teritoriul administrat următoarele **atribuţii de bază**:

a) **asigură executarea deciziilor consiliului local**;

a[1]) **încheie, în baza deciziei consiliului local şi în condiţiile legii, acte juridice** de administrare sau de dispoziţie privind bunurile domeniului public sau privat al satului (comunei), oraşului (municipiului) respectiv.

Prin urmare, Primarul satului Mereni, în temeiul prevederilor art. 29 alin. (1) lit.a) și a[1]) al Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006 și a deciziei nr. 03/10 „*Cu privire la vânzarea-cumpărarea loturilor pomicole*” este obligat de a întreprinde toate măsurile de rigoare întru executarea acesteia.

În acest sens instanța de apel menționează că, înconformitate cu prevederile art. 21 Cod administrativ, (1) Autorităţile publice şi instanţele de judecată competente trebuie să acţioneze în conformitate cu legea şi alte acte normative. (2) Exercitarea atribuţiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. (3) Autorităţile publice şi instanţele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor şi a libertăţilor persoanelor decît în cazurile şi în condiţiile expres stabilite de lege. Iar potrivit art. 24 Cod administrativ, (1) Participanţii la procedura administrativă şi procedura de contencios administrativ **trebuie** să îşi exercite drepturile şi **să îşi îndeplinească obligaţiile cu bună-credinţă**, fără a încălca drepturile procesuale ale altor participanţi.

Circumstanţele descrise impun Completului specializat pentru examinarea acţiunilor în contencios administrativ concluzia că, prima instanţă, a interpretat şi a aplicat eronat prevederile legii, motiv din care hotărîrea Judecătoriei Anenii Noi (sediul Central) din 28 august 2023, nu poate fi menţinută ca legală şi întemeiată.

Din considerentele menţionate şi având în vedere faptul că normele de drept material au fost aplicate şi interpretate eronat în prezentul caz şi nu este necesară verficiarea suplimentară a cărorva dovezi, Completul specializat pentru examinarea acţiunilor în contencios administrativ al Curţii de Apel Chișinău ajunge la concluzia de a admite apelul depus de Glușco Eduard, a casa integral hotărîrea Judecătoriei Anenii Noi (sediul Central) din 28 august 2023 şi a emite o decizie nouă prin care acțiunea în contencios administrativ depusă de Glușco Eduard către Consiliul local Mereni și Primarul s. Mereni r. Anenii Noi privind constatrea nulității actului administrativ și obligarea încheierii contractului de vînzare cumpărare a bunului imobil, se va admite parțial.

Se anulează decizia Consiliului Local Mereni nr. 04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unor decizii”.

În rest, acțiunea în obligare formulată de Glușco Eduard către Consiliul Local Mereni, Primarul s. Mareni privind obligarea încheierii contractului de vânzare- cumpărare a terenului nr. cadastral *****, în sumă de ***** lei, se va respinge.

Cercetând cu maximă diligență materialele prezentate, Colegiul notează că dosarul nu conţine vre-un element susceptibil să o facă să ajungă la o altă concluzie în prezenta cauză.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin (1) lit. c) Cod administrativ, art. 389-390 CPC, Completul de Contencios Administrativ din cadrul Colegiului Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Chişinău

D E C I D E :

Apelul declarat de Glușco Eduard, ***se admite.***

Se casează hotărîrea Judecătoriei Anenii Noi (sediul Central) din 28 august 2023, ***și se emite o decizie nouă potrivit căreia***:

Acțiunea în contencios administrativ depusă de Glușco Eduard către Consiliul local Mereni și Primarul s. Mereni r. Anenii Noi privind constatrea nulității actului administrativ și obligarea încheierii contractului de vînzare cumpărare a bunului imobil, ***se admite parțial.***

Se anulează decizia Consiliului Local Mereni nr. 04/06 din 30.07.2021 „Cu privire la abrogarea unor decizii”.

În rest, acțiunea în obligare formulată de Glușco Eduard către Consiliul Local Mereni, Primarul s. Mareni privind obligarea încheierii contractului de vânzare- cumpărare a terenului nr. cadastral **, în sumă de ***** lei, se respinge.***

Decizia este executorie de la emitere, însă poate fi contestată cu recurs la Curtea Supremă de Justiţie.

Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Președintele completului,

Judecătorul /semnat/ Mîra Ghenadie

Judecătorii /semnat/ Dașchevici Grigore

/semnat/ Bostan Angela