Instanța de fond: Judecătoria Chișinău (sediul Centru) (jud. Victor Sîrbu)
Dosarul nr. 3a-1319/25 (2-23054600-02-3a-14042025)

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

02 decembrie 2025 mun. Chișinău

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

Având în componenţa sa:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Ghedrovici Nicolae şi Bostan Angela
Grefier Zabulica Ionela

Judecind în şedinţă publică, cererea de apel declarată de ***SRL „Carsanir”*** asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 05 decembrie 2024, adoptată la acțiunea în contencios administrativ depusă de SRL „Carsanir” către Primăria or. Vatra și Comisia de licitație cu strigare a or. Vatra cu privire la anularea actelor administrative individuale și obligarea autorității publice de a adjudeca dreptul de încheierea a contractului de arendă a terenului,

C O N S T A T Ă:

Obiectul acțiunii, circumstanțele cauzei:

La 12 aprilie 2023, SRL „Carsanir” s-a adresat în instanța de judecată cu acțiune în contencios administrativ împotriva Primăriei or. Vatra și Comisia de licitație cu strigare a or. Vatra cu privire la anularea actelor administrative individuale și obligarea autorității publice de a adjudeca dreptul de încheierea a contractului de arendă a terenului.

În motivarea acțiunii, reclamanta a indicat că Primăria or. Vatra, mun. Chișinău a publicat în Monitorul Oficial al RM, un anunț privind desfășurarea licitației cu strigare privind darea în arendă/locațiune a terenului cu suprafața de 0,l ha, cu nr. cadastral 0122103.058, cu modul de folosință „pentru construcții”, amplasat în or. Vatra, extravilan, malul drept al lacului Ghidighici.

A argumentat că la 30 decembrie 2022, SRL „Carsanir” a depus o cerere de participare la licitația sus-menționată și, concomitent, a depus setul necesar de acte

justificative, inclusiv dovada de achitare în cuantum deplin a taxei de participare și a acontului.

În continuare, reclamanta a susținut că în ziua desfășurării licitației, pe data de 3 ianuarie 2023, reprezentantul său s-a înregistrat în mod corespunzător la secretarul Comisiei de licitației. În pofida întrunirii tuturor condițiilor prevăzute de lege pentru desfășurarea procedurii de licitație, Președintele comisiei a informat reprezentantul reclamantului că licitația este declarată nulă din motiv că „s-a înregistrat un singur participant" și tot la 3 ianuarie 2023, SRL „Carsanir" a înregistrat în cancelaria Primăriei or. Vatra o solicitare de transmitere a copiei procesului-verbal al ședinței de licitație din 3 ianuarie 2023 și copiei dispoziției/deciziei Comisiei de licitație adoptată în privința bunului vizat.

Drept urmare, a comunicat reclamanta, prin răspunsul nr. 48 din 24 ianuarie 2023, Primarul or. Vatra a expediat în adresa sa o copie a procesului-verbal cu privire la licitația din 3 ianuarie 2023 şi i-a comunicat că nu există o decizie a Comisiei de licitație privind retragerea bunului imobil de la licitația cu strigare, iar prin răspunsul nr. 49 din 24 ianuarie 2023, Primarul or. Vatra a reiterat că licitația a fost constatată ca fiind nulă și nu există o decizie a Comisiei de licitație privind amânarea licitației.

Reclamanta a precizat că la 14 februarie 2023, reclamantul a înaintat o cerere prealabilă în adresa Primăriei or. Vatra, prin care a solicitat anularea procesului-verbal nr. 1 din 03 ianuarie 2023, privind constatarea ca fiind nulă a licitaţiei „cu strigare" privind darea în arendă/locaţiune a terenului cu suprafaţa de 0,1 ha, cu nr. cadastral 0122103.058, amplasat în or. Vatra, extravilan, malul drept al lacului Ghidighici și adoptarea decizia de adjudecare a dreptului încheiere a contractului de arendă a terenului cu suprafaţa de 01,1 ha, cu nr. cadastral 0122103.058, amplasat în or. Vatra, extravilan, malul drept al lacului Ghidighici către singurul participant al licitaţiei, SRL „Carsanir".

A menționat că prin scrisoare de răspuns nr. 175 13 martie 2023, Primăria or. Vatra a respins cererea prealabilă a reclamantului şi a menţinut fără modificări Procesul- verbal nr. 1 din 3 ianuarie 2023. În motivarea acestei poziţii, Primăria or. Vatra a invocat că normele legale aplicabile speţei ar avea un caracter dispozitiv, iar Comisia de licitaţie ar fi în drept, la propria discreţie, să anuleze orice licitaţie publică, atunci când consideră necesar.

Reclamanta a subliniat că atât procesul-verbal nr. 1 din 3 ianuarie 2023, cât şi răspunsul din 13 martie 2023 la cererea prealabilă sunt neîntemeiate, ilegale si urmează a fi anulate.

Totodată, a precizat că hotărârea de anulare a licitaţiei, adoptată cu încălcarea normelor legale, a reprezentat, în esenţă, violarea dreptului Reclamantului la o „speranță legitimă" de a obţine un bun, aşa cum aceasta este reglementată de Articolul 1 Protocolul nr. 1 adiţional la CEDO şi jurisprudenţa relevantă a Curţii.

De asemenea, reclamanta a menționat că întreaga procedură de inițiere a licitaţiei a fost desfăşurată de către administraţia publică a or. Vatra, în temeiul Regulamentului privind licitaţiile cu strigare şi cu reducere, aprobat prin hotărârea de Guvern nr. 136 din 10 februarie 2009. Respectiv, hotărârea de constatare a licitaţiei nule ar trebui, în mod normal, la fel să se întemeieze pe Regulamentul sus-menționat. La caz însă, în procesul verbal nr. 1 din 3 ianuarie 2023 nu este indicată norma legală pe care a fost întemeiată decizia administrație publice locale. În același timp, potrivit pct. 20 al Regulamentului privind licitaţiile cu strigare şi cu reducere, dacă pentru bunurile expuse la licitaţie nu se va înregistra nici un participant, Comisia de licitaţie va perfecta procesul-verbal al licitaţiei nule.

Făcând referire la pct. 30 al Regulamentului menționat, reclamanta a scos în evidență că singura circumstanță în care poate fi întocmit procesul-verbal al licitaţiei nule constă în lipsa vreunui participant la procedură, sau în lipsa manifestării dorinței vreunui participant de a procura bunul, pe când la caz, reclamanta s-a înregistrat pentru participare la licitație, manifestându-și intenţia de a procura dreptul de arendă a terenului.

În acest context, reclamanta a nuanțat că nu existau motive pentru constatarea nulităţii licitaţiei, procesul-verbal contravenind direct prevederilor Regulamentului privind licitaţiile cu strigare şi cu reducere. Din contra, înregistrarea unui singur participant la licitaţie face operantă, în mod automat, prevederea de la pct. 32 al Regulamentului privind licitaţiile cu strigare şi cu reducere. În cazul înregistrării la licitaţia cu strigare a unui singur participant, Comisia este în drept să vândă acestuia bunul solicitat la un preţ mai mare decât preţul de expunere, dar nu mai mic decât limita unui pas, conform pct. 22 al prezentului Regulament.

În continuare, reclamanta a relatat că autoritatea pârâtă a fost atenționată prin cererea prealabilă despre încălcarea comisă, a încercat să ne convingă că: „în caz de participare la licitaţie a unui singur participant, comisia este în drept să vândă bunul, dar nu este obligată”. Abordarea propusă de către Primăria or. Vatra reprezintă o interpretare grosolană şi totalmente distorsionată a circumstanţelor speţei şi prevederilor legale. Or, este evident că, prevederile pct. 32 din Regulament se referă la situaţia existenţei unui singur participant sub aspectul preţului de vânzare (care poate fi mai mare decât cel de expunere), dar nicidecum sub aspectul de anulare, per general, a procedurii.

Subsecvent, reclamanta a menționat că dincolo de interpretarea ilegală a prevederilor pct. 20, 30 şi 32 din Regulamentul privind licitaţiile cu strigare şi cu reducere, actul administrativ contestat conţine şi alte vicii grave de valabilitate, și anume procesul-verbal contestat nu corespunde nici principiului proporționalității, nici principiului motivării actului administrativ.

Reclamanta a scos în evidență că actul contestat nu a fost introdus în Registrul actelor locale, fapt ce echivalează cu lipsa transparenței procedurii

administrative.

În baza circumstanțelor de fapt și de drept expuse, prin acțiunea înaintată, reclamanta a solicitat anularea procesului-verbal nr. 1 din 3 ianuarie 2023 privind constatarea ca fiind nulă a licitației „cu strigare" privind darea în arendă/locațiune a terenului cu suprafața de 0,1 ha, nr. cadastral 0122103.058, amplasat în or Vatra, extravilan, malul drept al lacului Ghidigici, anularea răspunsului nr. 175 din 13 martie 2023 emis de autoritatea pârâtă în cadrul procedurii prealabile, obligarea autorităților publice pârâte Primăria or. Vatra, mun. Chișinău și Comisia de licitație cu strigare și reducere a or. Vatra să adjudece dreptul de încheiere a contractului de arendă a terenului cu suprafața de 0,1 ha, nr. cadastral 0122103.058, amplasat în or Vatra, extravilan, malul drept al lacului Ghidigici către singurul participant al licitației SRL „Carsanir", precum și încasarea cheltuielilor de judecată suportate în legătură cu judecarea cauzei.

<u>Hotărârea instanței de fond ce constituie obiectul apelului:</u>

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, (sediul Centru) din 05 decembrie 2024, s-a respins ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de SRL „Carsanir" către Primăria or. Vatra și Comisia de licitație cu strigare a or. Vatra cu privire la anularea actelor administrative individuale și obligarea autorității publice de a adjudeca dreptul de încheierea a contractului de arendă a terenului.

<u>Verificarea admisibilității apelului:</u>

Invocând ilegalitatea hotărârii instanței de fond, la 9 decembrie 2024 reclamanta SRL „Carsanir", reprezentată de avocatul Boris Malachi, a declarat apel nemotivat asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău, (sediul Centru) din 05 decembrie 2024.

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

Din materialele cauzei rezultă că, la caz, dispozitivul hotărârii instanței de fond a fost pronunțat la 05 decembrie 2024, iar cererea de apel a fost depusă la 9 decembrie 2024, prin intermediul cancelariei. Prin urmare, Completul judiciar constată că apelul declarat a fost depus în interiorul termenului legal.

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

După cum rezultă din materialele cauzei, hotărârea motivată a fost

comunicată reprezentantului reclamantei SRL „Carsanir”, avocatului Boris Malachi la 26 martie 2025, iar motivarea apelului a fost depusă la 2 aprilie 2025. Astfel, se constată respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) din Codul administrativ.

<u>Argumentele apelantului vis-a-vis de pretinsa ilegalitate a hotărârii atacate cu apel:</u>

În susținerea apelului, reprezentantul reclamantei a reiterat poziția expusă în acțiunea în contencios administrativ înaintată, argumentând suplimentar că, deși procesul-verbal nr. 1 din 3 ianuarie 2023 urma să fie întemeiat pe Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 136 din 10 februarie 2009, în acesta nu a fost indicată norma legală pe care a fost întemeiată decizia administrației publice locale.

În continuare, a subliniat că nu existau motive pentru constatarea nulității licitației, or, circumstanță în care poate fi întocmit procesul-verbal al licitației nule, prin prisma pct. 20 și 30 ale Regulamentului menționat, sunt lipsa vreunui participant la procedură sau lipsa manifestării dorinței vreunui participant de a procura bunul, pe când la caz, SRL „Carsanir” s-a înregistrat pentru participarea la licitație, manifestând intenția de a procura dreptul de arendă a terenului.

Reprezentantul reclamantei a invocat că instanța de judecată a confundat oportunitatea de a determina prețul de vânzare reglementată de pct. 32 din Regulament, cu oportunitatea de a vinde/ a refuza vânzarea către unicul participant.

În acest context, a argumentat că dreptul discreționar nu permite desfășurarea activității administrative arbitrare, esența puterii discreționare având drept bază marja de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorități astfel ca în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor să poate recurge la orice mijloc de acțiune în limitele prevederilor legii.

Aici, a precizat că autorităților publice pârâte nu le este conferit dreptul de a alege de a vinde sau a nu vinde bunul către singurul participant care și-a manifestat interesul de a participa la licitație și a îndeplinit toate formalitățile prevăzute de lege, precum și nu au dreptul să decidă declararea licitației nule, atunci când s-a înscris un singur participant, or, o asemenea soluție nu există în Regulament. Astfel, autoritatea publică are dreptul doar de a alege la ce preț să vândă bunul către singurul participant.

În baza circumstanțelor de fapt și de drept expuse, inclusiv cele suplimentare, reprezentantul reclamantului a solicitat casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 5 decembrie 2024 și emiterea unei noi decizii prin care să fie admisă integral acțiunea în contencios administrativ depusă de SRL „Carsanir” către Primăria or. Vatra și Comisia de licitație cu strigare a or. Vatra cu privire la anularea actelor administrative individuale și obligarea autorității publice de a adjudeca dreptul de încheierea a contractului de arendă a terenului.

<u>Argumentele părții intimate vis-a-vis de apelul declarat:</u>

Prin referința depusă, reprezentantul părții intimate Primăria or. Vatra, primarul Denis Danila, a solicitat respingerea integrală a cererii de apel depuse de SRL „Carsanir", reprezentată de avocatul Boris Malachi, cu menținerea hotărârii primei instanțe ca fiind legală și întemeiată.

<u>Argumentele participanților la proces invocate în cadrul judecării apelului:</u>

Reprezentatul apelantei SRL „Carsanir", avocatul Boris Malachi, în ședința instanței de apel nu s-au prezentat din motive necunoscute, deși au fost înștiințați legal despre locul, data și ora examinării cauzei, despre motivele neprezentării nu au informat instanța de apel, nu au înaintat cerere de amânare a ședinței sau de examinare în lipsă.

Reprezentanții autorităților publice intimate Primăria or. Vatra și Comisia de licitație cu strigare și reducere a or. Vatra în ședința instanței de apel nu s-au prezentat. La 2 decembrie 2025, reprezentantul Primăriei or. Vatra, Mihail Prepeliță, a depus o cerere privind amânarea ședinței în legătură cu imposibilitatea de a se prezenta din motive de ordin medical.

Așadar, ținând cont de circumstanțele expuse și în vederea respectării examinării cauzei în ordine de apel în termen rezonabil, pornind de la reglementările art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, Completul judiciar a dispus examinarea apelului în lipsa acestuia.

Studiind materialele cauzei și verificând argumentele expuse în cererea de apel, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru concluzionează că apelul declarat de SRL „Carsanir" este neîntemeiat și urmează a fi respins, cu menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, (sediul Centru) din 05 decembrie 2024, din considerentele ce urmează:

<u>Aprecierea instanței de apel a argumentelor părților și cadrului legal aplicabil speței:</u>

Prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018 a fost aprobat Codul administrativ al Republicii Moldova, care conform art. 257 alin. (1) a intrat în vigoare la 1 aprilie 2019.

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

Potrivit dispozițiilor art. 219 alin. (1) și (3) 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. (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. a) din Codul administrativ, *examinând cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii: respinge apelul.*

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

În temeiul art. 240 alin. (1) din Codul de procedură civilă, *la deliberarea hotărârii, 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, obligația 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 de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Centru, analizând legalitatea hotărârii pronunțate în raport cu prevederile art. 225 din Codul administrativ; art. 239 – 241 din Codul de procedură civilă, constată că aceasta urmează a fi menţinută, or instanța de fond corect a elucidat şi constatat circumstanțele cauzei, a verificat şi apreciat obiectiv, probele prezente la materialele cauzei, stabilind corect circumstanțele de fapt și aplicând corect legislația pertinentă ce guvernează raportul litigios.

Materialul probatoriu, administrat la dosar, denotă următoarea stare de fapt:

Din materialele cauzei, instanţa reţine că, prin cererea de participare la licitaţie din 30 decembrie 2022, SRL „Carsanir” a solicitat înregistrarea la licitaţia organizată pentru darea în arendă a terenului cu suprafaţa de 0,1 ha, nr. cadastral

0122103.058 situat în extravilanul oraşului Vatra, pe malul drept al lacului Ghidighici, destinat construcțiilor (f.d. 5 – dosar administrativ).

Prin procesul-verbal nr. 1 privind petrecerea licitaţiei din 03.01.2023, Comisia de licitaţie a constatat că la licitaţia organizată pentru darea în arendă a terenului cu nr. cadastral 0122103.058 s-a înregistrat un singur participant SRL „Carsanir". În conformitate cu pct. 19 din Hotărârea Guvernului nr. 136 din 10.02.2009 privind aprobarea Regulamentului privind licitaţiile cu strigare şi cu reducere, având în vedere lipsa altor ofertanţi, Comisia a declarat licitaţia nulă. Decizia a fost adoptată cu votul a 3 membri din 5 (f.d. 17 – dosar administrativ).

Nefiind de acord cu procesul-verbal nr. 1 privind petrecerea licitaţiei din 3 ianuarie 2-23, reclamanta a depus cerere prealabilă prin care a solicitat anularea procesului-verbal, privind constatarea ca fiind nulă a licitației „cu strigare" privind darea în arendă/locaţiune a terenului cu suprafaţa de 0,1 ha, cu nr. cadastral 0122103.058 amplasat în or. Vatra, extravilan, malul drept al lacului Ghidighici, adoptarea deciziei de adjudecare a dreptului încheiere a contractului de arendă a terenului cu suprafaţa de 0,1 ha, cu nr. cadastral 0122103.058 amplasat în or. Vatra, extravilan, malul drept al lacului Ghidighici către singurul participant al licitaţiei, SRL „Carsanir" (f.d. 23-26 – dosar administrativ).

Prin decizia 175 din 13.03.2023, Primăria or. Vatra a menţinut în vigoare fără modificări procesul-verbal nr. 1 din 03 ianuarie 2023, privind constatarea ca fiind nulă a licitaţiei „cu strigare" privind darea în arendă/locaţiune a terenului cu suprafaţa de 0,1 ha, cu nr. cadastral 0122103.058 amplasat în or. Vatra, extravilan, malul drept.

Nefiind de acord cu răspunsul autorității pârâte, reclamanta s-a adresat cu o acțiune în contencios administrativ solicitând anularea procesului-verbal nr. 1 din 3 ianuarie 2023 privind constatarea ca fiind nulă a licitației „cu strigare" privind darea în arendă/locațiune a terenului cu suprafața de 0,1 ha, nr. cadastral 0122103.058, amplasat în or Vatra, extravilan, malul drept al lacului Ghidigici, anularea răspunsului nr. 175 din 13 martie 2023 emis de autoritatea pârâtă în cadrul procedurii prealabile, obligarea autorităților publice pârâte Primăria or. Vatra, mun. Chișinău și Comisia de licitație cu strigare și reducere a or. Vatra să adjudece dreptul de încheiere a contractului de arendă a terenului cu suprafața de 0,1 ha, nr. cadastral 0122103.058, amplasat în or Vatra, extravilan, malul drept al lacului Ghidigici către singurul participant al licitației SRL „Carsanir", precum și încasarea cheltuielilor de judecată suportate în legătură cu judecarea cauzei (f.d. 3-9).

<u>Referitor la admisibilitatea acțiunii:</u>

Prevederile legale relevante:

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 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 autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare);

Reieșind din cerințele formulate de reclamant în acțiunea de contencios administrativ înaintată, Completul judiciar reține că acțiunea reclamantului este una în contestare și 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.

Ținând cont de obiectul acțiunii, sediul autorității publice pârâte, precum și având în vedere prevederile art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, examinarea prezentei cauze ține de competența Judecătoriei Chișinău, (sediul Centru), or, obiectul acesteia nu se regăsește în excepțiile de la alin. (2) și (3) ale art. 191 din Codul administrativ.

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

Articolul 17 . Dreptul vătămat

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

Articolul 22. Cercetarea din oficiu

(1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sînt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Articolul 189. Înaintarea acţiunii în contencios administrativ

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 statuează că procesul-verbal nr. 1 din 3 ianuarie 2023 privind constatarea ca fiind nulă a licitației „cu strigare" privind darea în arendă/locațiune a terenului cu suprafața de 0,1 ha, nr. cadastral 0122103.058, amplasat în or Vatra, extravilan, malul drept al lacului Ghidigici, constituie un act administrativ individual defavorabil reclamantei.

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 208. *Respectarea procedurii prealabile*

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

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;.

Așadar, nefiind de acord cu procesul-verbal nr. 1 privind petrecerea licitaţiei din 3 ianuarie 2-23, reclamanta a depus cerere prealabilă prin care a solicitat anularea procesului-verbal, privind constatarea ca fiind nulă a licitației „cu

strigare” privind darea în arendă/locaţiune a terenului cu suprafaţa de 0,1 ha, cu nr. cadastral 0122103.058 amplasat în or. Vatra, extravilan, malul drept al lacului Ghidighici, adoptarea deciziei de adjudecare a dreptului de încheiere a contractului de arendă a terenului cu suprafaţa de 0,1 ha, cu nr. cadastral 0122103.058 amplasat în or. Vatra, extravilan, malul drept al lacului Ghidighici către singurul participant al licitaţiei, SRL „Carsanir”, cerere ca a fost respinsă prin răspunsul 175 din 13.03.2023 emisă de Primăria or. Vatra.

Nefiind de acord cu acest răspuns, reclamanta a înaintat la 12 aprilie 2023 prezenta acțiune în contencios administrativ.

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, acțiunea înaintată de SRL „Carsanir” a fost depusă în instanța de contencios administrativ în termen, cu respectarea și a altor condiții de admisibilitate, considerent din care, instanța de fond corect a concluzionat asupra admisibilității acțiunii și a reținut spre examinare fondul cerințelor formulate în acțiunea în contencios administrativ.

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

Prevederile legale relevante:

Articolul 224. Hotărîrile instanţei de judecată

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

f) respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)–e)

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, (sediul Centru) din 05 decembrie 2024, s-a respins ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de SRL „Carsanir” către Primăria or. Vatra și Comisia de licitație cu strigare a or. Vatra cu privire la anularea actelor administrative individuale și obligarea autorității publice de a adjudeca dreptul de încheierea a contractului de arendă a terenului.

Judecând cauza în ordine de apel, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru concluzionează că soluția fondului este una întemeiată, urmând a fi menținută, din considerentele ce vor fi expuse în continuare:

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ:

Codul administrativ

Articolul 225. Limitele controlului judecătoresc

(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.

Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 136 din 10 februarie 2009

1. Prezentul Regulament stabileşte modul de organizare şi de desfăşurare a licitaţiilor cu strigare şi cu reducere (în continuare – licitaţie), condiţiile de participare la licitaţii şi de achitare a costului bunului adjudecat.

2. Organizarea şi desfăşurarea licitaţiilor este condiţionată de:

publicarea prealabilă a comunicatului informativ cu privire la licitaţie;

familiarizarea participanţilor cu bunurile expuse la licitaţie şi/sau cu rezultatele activităţii lor economico-financiare;

asigurarea liberului acces la licitaţie şi a drepturilor egale pentru toţi participanţii, cu excepţia celor lipsiţi de acest drept, conform art.26 din Legea nr.121-XVI din 4 mai 2007 privind administrarea şi deetatizarea proprietăţii publice şi art.6 din Legea nr.174/2021 privind mecanismul de examinare a investiţiilor de importanţă pentru securitatea statului;

prioritatea preţului maxim propus;

informarea publicului asupra rezultatelor licitaţiilor.

4. Decizia privind expunerea la licitaţie a bunurilor este luată de organele abilitate cu aceste atribuţii prin lege:

a) Agenţia Proprietăţii Publice (în continuare – Agenţia), în cazul privatizării, transmiterii în arendă/locaţiune/superficie a bunurilor proprietate publică a statului;

a[1]) autorităţile administraţiei publice centrale, în cazul în care obiect al licitaţiei este comercializarea altor active decât bunurile imobile, inclusiv construcţii nefinalizate, terenuri, complexe de bunuri, încăperi nelocuibile etc.;

9. Şedinţele Comisiei de licitaţie sînt deliberative dacă la ele participă cel puţin 2/3 din membri, ţinîndu-se cont de prevederile punctelor 6 şi 7, iar deciziile ei se adoptă prin vot deschis, cu simpla majoritate de voturi. Deciziile Comisiei de licitaţie se consemnează în procese-verbale semnate de toţi membrii cu drept de vot prezenţi la şedinţe.

10. Comisia de licitaţie are următoarele atribuţii:

a) examinarea dosarelor bunurilor expuse la licitaţie;

b) stabilirea preţului iniţial de expunere şi a taxei de participare pentru persoanele fizice şi juridice, inclusiv străine şi apatrizi, a modului şi termenelor de achitare a costului;

b1) reducerea preţului iniţial de vînzare cu 5 la sută după expunerea bunului la vînzare de 2 ori, dar nu mai mic decît preţul de piaţă indicat în actul de evaluare;

c) stabilirea, în conformitate cu legea, a organului de presă în care va fi publicat comunicatul informativ;

d) înregistrarea participanţilor la licitaţie;

e) desfăşurarea licitaţiei în conformitate cu prezentul Regulament;

f) respectarea condiţiilor de participare la licitaţie şi garantarea drepturilor participanţilor;

g) desemnarea cîştigătorilor licitaţiei;

h) scoaterea bunurilor de la licitaţie sau suspendarea licitaţiei;

i) perfectarea proceselor-verbale privind rezultatele licitaţiilor şi a deciziilor Comisiei de licitaţie, inclusiv transmiterea lor, în termen de pînă la 5 zile, vînzătorului.

20. Dacă pentru bunurile expuse la licitaţie nu se va înregistra nici un participant, Comisia de licitaţie va perfecta procesul-verbal al licitaţiei nule (anexa nr.2 la Regulament).

32. În cazul înregistrării la licitaţia cu strigare a unui singur participant, Comisia este în drept să vîndă acestuia bunul solicitat la un preţ mai mare decît preţul de expunere, dar nu mai mic decît limita unui pas, conform pct.22 al prezentului Regulament.

Raportând cadrul legal la circumstanțele faptice ale cauzei, Completul judiciar reține că la 9 decembrie 2022, prin Comunicatul informativ nr. 914, publicat în Monitorul Oficial, Primăria or. Vatra a anunțat la 3 ianuarie 2023, ora 08:30, desfășurarea licitației „cu strigare” de arendă/locațiune a terenului cu suprafaţa de 0,1 ha, nr. cadastral 0122103.058 situat în extravilanul oraşului Vatra, pe malul drept al lacului Ghidighici, destinat construcțiilor. Preț inițiat 2352 lei, termen 6 luni.

Prin cererea de participare la licitaţie din 30 decembrie 2022, SRL „Carsanir” a solicitat înregistrarea la licitaţia organizată pentru darea în arendă a terenului menționat.

La 3 ianuarie 2-23, însă, prin procesul-verbal nr. 1 privind petrecerea licitaţiei, Comisia de licitaţie a constatat că la licitaţia organizată pentru darea în arendă a terenului cu nr. cadastral 0122103.058 s-a înregistrat un singur participant SRL „Carsanir”. În conformitate cu pct. 19 din Hotărârea Guvernului nr. 136 din 10.02.2009 privind aprobarea Regulamentului privind licitaţiile cu strigare şi cu reducere, având în vedere lipsa altor ofertanţi, Comisia a declarat licitaţia nulă. Decizia a fost adoptată cu votul a 3 membri din 5.

Nefiind de acord cu procesul-verbal nr. 1 privind petrecerea licitaţiei din 3 ianuarie 2-23, reclamanta a depus cerere prealabilă prin care a solicitat anularea procesului-verbal, privind constatarea ca fiind nulă a licitației „cu strigare” privind darea în arendă/locaţiune a terenului cu suprafaţa de 0,1 ha, cu nr. cadastral 0122103.058 amplasat în or. Vatra, extravilan, malul drept al lacului Ghidighici,

adoptarea deciziei de adjudecare a dreptului încheiere a contractului de arendă a terenului cu suprafaţa de 0,1 ha, cu nr. cadastral 0122103.058 amplasat în or. Vatra, extravilan, malul drept al lacului Ghidighici către singurul participant al licitaţiei, SRL „Carsanir, care prin răspunsul nr. 175 din 13.03.2023, a fost respinsă.

Așadar, modul de organizare și de desfășurare a licitațiilor cu strigare și cu reducere, condițiile de participare la acestea și de achitare a costului bunului adjudecat sunt reglementate de prevederile Regulamentului privind licitațiile cu strigare și cu reducere aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 136 din 10 februarie 2009.

Din interpretarea pct. 20 și 32 din Regulament, se deduce reglementarea a două situații juridice diferite, care atribuie Comisie de licitație competențe diferite în funcție de numărul participanților înregistrați la licitație.

Astfel, pct. 20 din Regulament reglementează expres situația în care pentru bunurile expuse la licitație nu se înregistrează niciun participant. În această ipoteză, norma utilizează formularea imperativă „Comisia de licitație va perfecta procesul-verbal al licitației nule”, ceea ce exclude orice marjă de apreciere a autorității și instituie obligația constatării nulității licitației.

Prin urmare, lipsa totală a participanților reprezintă, potrivit voinței exprese a legiuitorului, un temei obligatoriu pentru declararea licitației nule, întrucât procedura concurențială nu poate avea loc în absența oricărei persoane interesate de adjudecarea bunului.

Distinct de această situație, pct. 32 al Regulamentului reglementează ipoteza înregistrării unui singur participant la licitația cu strigare. În acest caz, norma stabilește că „Comisia este în drept să vândă acestuia bunul solicitat”, formulare care denotă caracterul dispozitiv al normei și conferă Comisiei o competență discreționară de apreciere asupra oportunității adjudecării bunului.

Astfel, spre deosebire de pct. 20, unde legiuitorul a instituit o obligație imperativă de declarare a nulității licitației, pct. 32 nu prevede o asemenea consecință juridică în cazul existenței unui singur participant. Dimpotrivă, norma reglementează expres posibilitatea continuării procedurii de adjudecare în această situație.

Interpretarea sistemică a celor două dispoziții conduce la concluzia că legiuitorul a diferențiat deliberat cele două ipoteze juridice. Dacă în cazul inexistenței participanților nulitatea licitației este obligatorie, în cazul existenței unui singur participant autoritatea este învestită cu dreptul de a aprecia dacă adjudecarea bunului este oportună în circumstanțele concrete ale procedurii.

Totodată, utilizarea expresiei „este în drept” semnifică faptul că adjudecarea bunului către unicul participant nu operează automat și nici nu constituie o obligație legală a Comisiei, ci reprezintă o facultate exercitată în baza dreptului

discreționar conferit de Regulament.

Cu privire la argumentele apelantei referitoare la pretinsa ilegalitate a procesului-verbal contestat din motivul neindicării exprese a normei legale care a stat la baza deciziei Comisiei de licitație, Completul judiciare nu le poate reține.

Or, sub acest aspect, instanța de apel reține că legalitatea actului administrativ urmează a fi apreciată prin prisma conținutului, scopului și temeiurilor care rezultă din ansamblul procedurii administrative și al cadrului normativ aplicabil, iar nu exclusiv prin existența unei trimiteri formale la un anumit punct din actul normativ incident.

Din conținutul procesului-verbal contestat rezultă că la caz motivul pentru care licitația a fost declarată nulă l-a constituit faptul înregistrării unui singur participant la licitația cu strigare. Or, această situație este reglementată expres de pct. 32 din Regulament, care conferă Comisiei dreptul de a aprecia asupra oportunității adjudecării bunului în asemenea circumstanțe.

În același timp, Completul judiciar reține că pct. 20 din Regulament reglementează distinct ipoteza în care la licitație nu se înregistrează niciun participant, situație în care nulitatea licitației este obligatorie. Prin urmare, împrejurarea că Regulamentul nu prevede expres înregistrarea unui singur participant drept temei obligatoriu de nulitate nu exclude dreptul Comisiei de a decide neadjudecarea bunului și constatarea caracterului nefinalizat al procedurii, în exercitarea competenței discreționare conferite de pct. 32 din Regulament.

Totodată, Completul judiciar apreciază că lipsa indicării exprese în procesul-verbal a numărului punctului din Regulament nu reprezintă, prin sine, o încălcare procedurală de natură să atragă nulitatea actului administrativ, în condițiile în care din conținutul acestuia rezultă clar situația de fapt avută în vedere de autoritate și rațiunea adoptării deciziei contestate.

Mai mult, apelanta nu a demonstrat în ce mod concret pretinsa omisiune formală i-a afectat dreptul la apărare sau posibilitatea de a contesta actul administrativ în fața instanței de judecată, or acesta a cunoscut motivele care au stat la baza deciziei și a formulat apărări efective asupra acestora în cadrul prezentului litigiu.

Cât privește argumentul apelantei potrivit căruia instanța de fond a confundat oportunitatea de a determina prețul de vânzare reglementată de pct. 32 din Regulament cu oportunitatea de a vinde/ a refuza vânzarea către unicul participant, Completul judiciar notează următoarele:

Este corect că pct. 32 reglementează posibilitatea stabilirii prețului de vânzare în ipoteza existenței unui singur participant, însă această prevedere nu poate fi izolată de conținutul său normativ integral, care utilizează expres formula „Comisia este în drept să vândă”. Această exprimare juridică nu reglementează doar componenta prețului, ci însăși posibilitatea disciționlă de a finaliza sau nu

procedura de adjudecare.

Prin urmare, susținerea apelantei în sensul că autoritatea ar fi obligată să vândă bunul unicului participant, exercitând discreția exclusiv asupra prețului, nu își găsește suport în textul normativ, întrucât ar reduce nejustificat sfera de aplicare a sintagmei „este în drept”, golind-o de conținutul său juridic propriu.

Totodată, interpretarea propusă de apelant nu poate fi acceptată nici din perspectiva structurii Regulamentului. Acesta distinge expres între ipoteza inexistenței participanților, unde nulitatea este obligatorie, și ipoteza existenței unui singur participant, unde legiuitorul nu instituie o obligație de adjudecare automată, ci conferă autorității o facultate de apreciere.

Totodată, Completul judiciar consideră important de nuanțat că Regulamentul nu revede o procedură distinctă de stopare sau anulare a licitației în ipoteza în care la aceasta se înregistrează un singur participant, ceea ce relevă că legiuitorul nu a reglementat expres un mecanism automat de încetare a procedurii în asemenea situație, iar coroborarea acestei omisiuni normative cu formularea „Comisia este în drept să vândă” din pct. 32 din Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere conduce la concluzia că autoritatea nu este ținută de o soluție unică și obligatorie, ci dispune de o marjă de apreciere asupra modului de finalizare a procedurii.

În ceea ce ține de invocarea de către apelantă a art. 1 din Protocolul 1 la CEDO, Completul judiciar reține că participarea la o procedură de licitație publică nu generează, prin ea însăși, un drept subiectiv la adjudecarea bunului și nici o „speranță legitimă” în sensul normei enunțate, în absența unei garanții legale exprese privind finalizarea procedurii prin încheierea contractului în favoarea participantului.

Pentru existența unei asemenea speranțe este necesar ca persoana să se poată baza pe un temei juridic clar și suficient de ferm care să îi garanteze obținerea unui drept patrimonial.

La caz, simpla înscriere și participare la licitație nu echivalează cu dobândirea unui drept asupra bunului expus și nici nu creează obligația autorității de a finaliza procedura prin adjudecare. Procedura de licitație reprezintă doar cadrul legal de selectare a unui potențial beneficiar, iar rezultatul final depinde de decizia autorității competente, adoptată în condițiile legii.

Prin urmare, apelanta nu avea un drept actual și nici o certitudine juridică privind obținerea bunului, ci doar posibilitatea de a fi declarat câștigător în cazul finalizării procedurii în condițiile stabilite de lege. Această situație nu îndeplinește standardul de „speranță legitimă” în sensul jurisprudenței CEDO.

Așadar, din materialele cauzei rezultă că autoritatea publică a acționat în limitele competenței conferite de lege, analizând circumstanțele relevante și adoptând o soluție dintre cele permise de cadrul normativ aplicabil. Nu se constată

depășirea limitelor legale ale competenței și nici substituirea scopului urmărit de lege.

Prin urmare, instanța de apel consideră că instanța de fond a stabilit corect starea de fapt și a aplicat corect legea materială, respingerea pretențiilor reclamantului fiind legală și întemeiată.

Analizând hotărârea judecătorească în contextul obligației instanței judecătorești de a-și motiva hotărârea, inclusiv analiza argumentelor principale ale reclamantului în acțiune, Completul de judecată observă că instanța de fond a motivat hotărârea sa în lumina circumstanțelor cauzei și a înscrisurilor prezentate, iar prin interpretarea corectă a normelor materiale, just a ajuns la concluzia respingerii pretențiilor înaintate de apelanta SRL „Carsanir".

Nu în ultimul rând, Completul judiciar consideră necesar de a concretiza faptul că fiind o trăsătură esențială a apelului, efectul devolutiv constă în provocarea unei noi judecăți de fond, atât cu privire la problemele de fapt, cât și cu privire la cele de drept, în limitele stabilite prin cererea de apel, astfel circumstanțele și probele care nu au putut fi prezentate în prima instanță, dar au o importanță majoră în soluționarea litigiului urmează să fie prezentate în instanța de apel.

Urmare a constatărilor detaliate supra vis-a-vis de circumstanţele faptice ale cazului dedus judecării în ordine de apel, Colegiul concluzionează că, argumentele expuse de către partea apelantă în cererea de apel sunt lipsite de substanţă obiectivă, iar instanţa de fond - reieşind din cumulul probelor administrate, a soluţionat cauza sub toate aspectele de fapt şi de drept, în consecinţă hotărârea emisă fiind legală şi întemeiată, în corespundere cu art. 130 CPC.

Instanța de apel ține să menționeze că, apelanta SRL „Carsanir" nu a invocat în susținerea poziției sale careva argumente concludente și pertinente, care în ansamblul probelor administrate la dosar, ar afecta legalitatea hotărîrii instanței de fond și pe cale de consecință – dovedi incontestabil necesitatea admiterii cererii de apel, argumentele acestuia fiind o reflectare a cererii de chemare în judecată, combătute prin concluziile instanței de fond, care a elucidat deplin circumstanțele cauzei, a aplicat corect normele materiale și a adoptat o hotărâre întemeiată și legală.

Cercetând cu maximă diligenţă materialele prezentate, Completul judiciar notează că dosarul nu conţine vreun element susceptibil să o facă să ajungă la o altă concluzie în prezenta cauză.

Sintetizând cele detaliate mai sus, statuând cu certitudine că argumentele părții apelante sunt neîntemeiate, iar hotărârea instanţei de fond este legală şi întemeiată Completul de Contencios Administrativ conchide a respinge apelul declarat de SRL „Carsanir" şi a menţine hotărârea Judecătoriei Chișinău, (sediul Centru) din 05 decembrie 2024.

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

D E C I D E :

Apelul declarat de SRL „Carsanir”, ***se respinge.***

Se menține hotărîrea Judecătoriei Chișinău, (sediul Centru) din 05 decembrie 2024.

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

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

Președintele completului,

Judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Ghedrovici Nicolae

Bostan Angela