Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

unor prevederi din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului

(*plata anuală a arendei pentru terenurile proprietate publică aferente obiectivelor privatizate/private*)

(*sesizările nr. 231g/2022 și nr. 78a/2023*)

CHIȘINĂU

31 octombrie 2023

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlui Nicolae ROȘCA, *Președinte*,
dnei Domnica MANOLE,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dnei Dina Musteața, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizările înregistrate la 27 decembrie 2022 și la 21 martie 2023,
Examinând sesizările menționate în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,
Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 4 alin. (9) și 10 alineatele (8) și (11) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, ridicată de dna avocat Tatiana Guțu, în interesele Consiliului sătesc Răuțel, în dosarul nr. 3a-115/2022, pendinte la Curtea de Apel Bălți.

2. Primarul satului Răuțel, în baza Deciziei Consiliului sătesc Răuțel nr. 2/7 din 17 martie 2023, a formulat, de asemenea, o sesizare, prin care i-a solicitat Curții să verifice constituționalitatea articolelor 4 alin. (9) și 10 alin. (11), pct. 3 din Nota din anexa la Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, precum și Legea nr. 8 din 2 februarie 2023 pentru modificarea anexei la Legea nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului.

3. Având în vedere identitatea de obiect, pe baza articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea a decis conexarea sesizărilor, atribuind dosarului nr. 231g/2022.

4. Prin decizia Curții Constituționale din 6 iulie 2023, sesizările au fost declarate admisibile, fără a se prejudeca fondul cauzei.

5. În procesul examinării cauzei, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și Congresului Autorităților Locale din Moldova.

6. În ședința plenară publică a Curții, excepția de neconstituționalitate a fost susținută de dna avocat Tatiana Guțu și dna Viorica Tcaciuc, secretar al Consiliului sătesc Răuțel. Parlamentul a fost reprezentat de dl Valeriu Kuciuk, șef al Serviciului reprezentare la Curtea Constituțională. Guvernul a

fost reprezentat de dl Viorel Garaz, secretar de stat al Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării.

I. CIRCUMSTANȚELE LITIGIULUI PRINCIPAL

7. Pe baza unei decizii a Consiliului sătesc Răuțel, raionul Fălești, au fost date în folosință două terenuri aferente infrastructurii unui restaurant și unei cafenele, pe care erau amplasate construcții, plantații multianuale și care permiteau accesul la un drum național.

8. La 14 ianuarie 2013, între Primăria satului Răuțel, raionul Fălești, și dna Tamara Rusanovschi și dl Ivan Rusanovschi, proprietari ai edificiilor care asigurau funcționalitatea restaurantului și a cafenelei, au fost încheiate două contracte de arendă a două terenuri aferente.

9. Ulterior, printr-o altă decizie din anul 2020, Consiliul sătesc Răuțel a stabilit că plata anuală de arendă a terenurilor proprietate publică aferente obiectivelor privatizate este de 10 % din prețul de evaluare a terenului.

10. La 4 martie 2021, dna Tamara Rusanovschi și dl Ivan Rusanovschi au contestat decizia Consiliului sătesc Răuțel în instanța de judecată și au susținut că autoritatea publică locală a aplicat eronat prevederile Legii privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului. Reclamanții au menționat că norma legală care trebuia aplicată în cazul plății anuale de arendă este de 0,2 % din prețul normativ calculat pentru terenurile aferente respective, potrivit articolului 10 alin. (11) al Legii nr. 1308 din 25 iulie 1997.

11. Prin Hotărârea Judecătoriei Bălți, sediul central, din 16 mai 2022, cererea reclamanților a fost admisă și a fost anulată decizia Consiliului sătesc Răuțel din 10 decembrie 2020 cu privire la stabilirea plății pentru arenda terenurilor în discuție.

12. La 26 mai 2022, Consiliul sătesc Răuțel a formulat un apel împotriva Hotărârii Judecătoriei Bălți, sediul central.

13. La 26 iulie 2022, dna avocat Tatiana Guțu a ridicat, în interesele Consiliului sătesc Răuțel, excepția de neconstituționalitate a articolului 4 alin. (9) și a articolului 10 alineatele (8) și (11) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului.

14. Prin Încheierea din 17 noiembrie 2022, Curtea de Apel Bălți a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a sesizat Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

II. LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

15. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 109
Principiile de bază ale administrării publice locale

„(1) Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale şi ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

(2) Autonomia privește atât organizarea şi funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

(3) Aplicarea principiilor enunțate nu poate afecta caracterul de stat unitar.”

Articolul 126
Economia

„(1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată şi pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.

(2) Statul trebuie să asigure:

a) reglementarea activității economice şi administrarea proprietăţii publice ce-i aparţine în condiţiile legii;

b) libertatea comerţului şi activităţii de întreprinzător, protecţia concurenţei loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producţie;

c) protejarea intereselor naţionale în activitatea economică, financiară şi valutară;

d) stimularea cercetărilor ştiinţifice;

e) exploatarea raţională a pământului şi a celorlalte resurse naturale, în concordanţă cu interesele naţionale;

f) refacerea şi protecţia mediului înconjurător, precum şi menţinerea echilibrului ecologic;

g) sporirea numărului de locuri de muncă, crearea condiţiilor pentru creşterea calităţii vieţii;

h) inviolabilitatea investițiilor persoanelor fizice şi juridice, inclusiv străine.”

Articolul 127
Proprietatea

„(1) Statul ocrotește proprietatea.

(2) Statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.

(3) Proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.

(4) Bogățiile de orice natură ale subsolului, spațiul aerian, apele şi pădurile folosite în interes public, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, căile de comunicație, precum și alte bunuri stabilite de lege, fac obiectul exclusiv al proprietății publice.”

Articolul 132
Sistemul fiscal

„(1) Impozitele, taxele şi orice venituri ale bugetului de stat şi ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetelor raioanelor, oraşelor şi satelor se stabilesc, conform legii, de organele reprezentative respective.

(2) Orice alte prestări sunt interzise.”

16. Prevederile relevante ale Legii nr. 1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului sunt următoarele:

Articolul 4
Vânzarea terenurilor proprietate publică

„(1) Terenurile proprietate publică se împart în terenuri proprietate de stat și terenuri proprietate a unităților administrativ-teritoriale, delimitarea cărora se stabilește prin lege.

(2) Vânzarea-cumpărarea terenurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale se efectuează de către autoritățile administrației publice locale la decizia consiliului respectiv, iar a terenurilor din domeniul privat al statului – de către Agenția Proprietății Publice. Vânzătorul soluționează toate problemele referitoare la construcțiile, instalațiile inginerești, plantațiile multianuale şi la alte bunuri imobile amplasate pe aceste terenuri.”

[…]

(9) **Vânzarea-cumpărarea terenurilor supuse privatizării, inclusiv a terenurilor aferente bunurilor private, precum şi a celor aferente construcţiilor nefinalizate, se efectuează la un preţ egal cu cel puţin valoarea de piaţă a terenului determinată de un evaluator în conformitate cu Legea nr. 989/2002 cu privire la activitatea de evaluare, dar nu mai mic decât preţul normativ calculat în conformitate cu prezenta lege. Terenul care, după parametri şi amplasare, nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător se vinde prin concurs sau la licitaţie deţinătorilor de terenuri adiacente. În cazul în care există un singur deţinător de teren adiacent, vânzarea-cumpărarea terenului care nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător se efectuează la preţul normativ al pământului. Această prevedere se aplică şi relaţiilor de arendă a unor astfel de terenuri. Celelalte terenuri se vând prin concurs sau la licitaţie, cu excepţiile prevăzute de lege.**

[…]”.

Articolul 10
Preţul normativ al pământului la vânzarea-cumpărarea şi arendarea terenurilor

„(1) Preţul normativ al pământului se stabileşte la vânzarea-cumpărarea terenurilor, la arendarea lor, precum și în alte cazuri ce țin de activitatea economică.

[…]

(8) Plata anuală de arendă a terenurilor proprietate publică aferente bunurilor proprietate privată se stabilește în funcție de destinația terenurilor arendate. Ea constituie nu mai puțin de 2% şi nu mai mult de 10% din preţul normativ al pământului calculat pentru destinaţia respectivă, cu excepţia cazurilor prevăzute la alin.(9), (10) şi (11).

(9) Terenurile din fondul de rezervă folosite în scopuri agricole până la utilizarea lor conform destinaţiei se dau în arendă în mod prioritar lucrătorilor şi pensionarilor din sfera socială, precum şi familiilor social defavorizate. Pentru aceste categorii de persoane, plata de arendă a terenurilor menţionate echivalează cu impozitul funciar pentru loturile de pământ de pe lângă casă stabilit pentru anul respectiv.

(10) Preţul iniţial de expunere la licitaţie trebuie să fie egal cu cel puţin valoarea de piaţă a terenului determinată de un evaluator în conformitate cu Legea nr.989/2002 cu privire la activitatea de evaluare, dar nu mai mic decât preţul normativ calculat în conformitate cu prezenta lege.

(11) Pentru terenurile proprietate publică aferente bunurilor privatizate, plata anuală de arendă se stabileşte, în procente, din preţul normativ calculat pentru terenurile aferente cu destinaţie respectivă, după cum urmează: 2% – pentru municipiul Chişinău, inclusiv localităţile care intră în componenţa acestuia; 1,5% – pentru municipiile Bălţi, Bender, Tiraspol; 1% – pentru celelalte municipii şi oraşele Anenii Noi, Criuleni, Ialoveni, Străşeni; 0,5% – pentru celelalte oraşe; 0,2% – pentru sate (comune).

(12) La calcularea plăţii anuale de arendă pentru terenurile proprietate publică din cadrul parcurilor industriale create în corespundere cu Legea cu privire la parcurile industriale, întreprinderea-administrator va aplica coeficientul de micşorare până la 0,3 din plata stabilită la alin.(11).”

[…]

Anexă
la Legea privind preţul normativ şi modul
de vânzare-cumpărare a pământului

TARIFE
pentru calcularea preţului normativ al pământului
(pentru o unitate grad-hectar) în lei

[…]

3. În cazul vânzării terenurilor aferente bunurilor privatizate la preţul normativ calculat conform tarifelor specificate la poziţia a IV-a din anexă se aplică următorii coeficienţi:

0,9 – pentru municipiul Chişinău;

0,7 – pentru oraşele care intră în componenţa municipiului Chişinău;

0,5 – pentru satele (comunele) care intră în componenţa municipiului Chişinău;

0,5 – pentru municipiile Bălţi, Bender, Tiraspol şi 0,4 – pentru localităţile care intră în componenţa acestora;

0,2 – pentru oraşele Cahul, Căuşeni, Comrat, Edineţ, Hînceşti, Orhei, Rîbniţa, Soroca, Ungheni, Anenii Noi, Criuleni, Ialoveni, Străşeni;

0,1 – pentru celelalte oraşe;

0,02 – pentru sate (comune).

3^1. În cazul vânzării terenurilor libere de construcţii şi destinate construcţiilor, altele decât cele indicate la pct.3 din prezenta notă, preţul normativ se calculează conform tarifelor specificate la poziţia a IV-a din anexă, prin aplicarea următorilor coeficienţi:

0,7 – pentru municipiile Bălţi, Bender, Tiraspol şi 0,5 – pentru localităţile care intră în componenţa acestora;

0,6 – pentru oraşele Cahul, Căuşeni, Comrat, Edineţ, Hânceşti, Orhei, Râbniţa, Soroca, Ungheni, Anenii Noi, Criuleni, Ialoveni, Străşeni, Ceadâr-Lunga;

0,5 – pentru celelalte oraşe;

0,1 – pentru sate (comune).

[…]”.

ÎN DREPT

I. Argumentele autorilor sesizărilor

17. Autorii sesizărilor susțin că coeficienții prevăzuți de lege, aplicabili la calcularea plății arendei terenurilor publice, trebuie stabiliți pe baza unui preț cel puțin egal cu valoarea de piață a terenului, determinată de un evaluator, dar nu pe baza prețului normativ stabilit de legislator. Astfel, autorităților

publice locale li se impune aplicarea unor tarife mici în raport cu prețurile de piață, în cazul încheierii contractelor de arendă. Autorii menționează că autonomia financiară a autorităților publice locale înseamnă punerea la dispoziția primăriilor a veniturilor necesare pentru exercitarea funcțiilor care le revin. Autonomia financiară a autorităților publice locale presupune gestionarea liberă a resurselor proprii, care, în același timp, trebuie să fie suficiente. De asemenea, autorii critică norma contestată, deoarece aceasta stabilește în mod diferențiat plata anuală de arendă în funcție de localitate: municipiu, oraș și sat. Acest criteriu defavorizează administrația publică locală, diminuându-i veniturile proprii. Fiecare unitate administrativ-teritorială are competența să dețină, în cadrul politicilor economice naționale, în mod autonom și liber resurse proprii suficiente, de care să dispună în mod liber pentru exercitarea atribuțiilor.

18. Mai mult, autoarea sesizării nr. 231g/2022 menționează că tarifele normative de arendă a pământului nu mai corespund realității actuale și prețurilor de piață, luând în considerare inflația și perioada mare de timp de când nu au fost actualizate.

19. În acest sens, autorii sesizărilor pretind că dispozițiile contestate sunt contrare articolelor 9, 109, 126, 127 și 132 din Constituție.

II. Argumentele autorităților și ale organizațiilor care și-au prezentat opiniile

20. În opinia sa, Parlamentul a notat că principiul autonomiei locale nu are un caracter absolut, ci se bazează pe reglementări normative în limitele cărora trebuie să se încadreze. Astfel, administrarea proprietății publice de către autoritățile locale se realizează în condițiile stabilite de legislator. În conformitate cu prevederile articolului 7 din Codul funciar, o competență a Parlamentului este stabilirea tarifelor pentru calcularea prețului normativ al pământului, iar articolele 9 și 10 din Codul funciar stabilesc expres limitele legale de administrare a proprietății unităților administrativ-teritoriale de către consiliile locale/raionale sau municipale, după caz. Prin Legea nr. 8 din 2 februarie 2023 au fost operate modificări în Anexa la Legea contestată, urmărindu-se încurajarea agenților economici să investească mai mult și în localitățile mici. Cu referire la articolul 4 alin. (9) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997, Parlamentul a notat că prin această normă legislatorul a urmărit să creeze reguli uniforme de comercializare a terenurilor proprietate publică pe baza articolului 7 din Codul funciar. Prin urmare, legislația cu privire la administrarea bunurilor proprietate publică reglementează limite legale privind gestionarea și înstrăinarea acestora. Aceste limitări rezultă din natura și esența proprietății publice, care diferă de proprietatea privată. În acest sens, cerințele autorilor sesizărilor sunt neîntemeiate, iar normele contestate corespund prevederilor constituționale.

21. În opinia sa, Guvernul a menționat că principiul autonomiei locale se referă la dreptul autorităților locale de a-și exercita atribuțiile și competențele în mod independent, în limitele legii și fără amestecul autorităților

administrației publice centrale. Potrivit Guvernului, cuantumul arendei reglementat de lege nu limitează dreptul autorităților privind darea în arendă a terenurilor. Principiul autonomiei locale oferă unităților administrativ-teritoriale posibilitatea de a se autoguverna la nivel local sub rezerva de a nu aduce atingere autonomiei altor colectivități locale și intereselor generale ale națiunii și statului, propriile interese nu trebuie să fie mai mari și în contradicție cu acestea. Prin urmare, coordonarea de către legislator a activității autorităților administrației publice locale în anumite domenii nu vine în contradicție cu principiul autonomiei locale, fiind o măsură necesară într-o societate democratică. În acest sens, Guvernul consideră argumentele autorilor sesizărilor ca fiind nefondate.

22. În opinia sa, Președintele Republicii Moldova a notat că veniturile autorităților publice locale se formează inclusiv din resursele obținute din vânzarea-cumpărarea sau arendarea terenurilor publice al unităților administrativ-teritoriale. Astfel, imposibilitatea autorităților locale de a da în arendă terenurile aflate în proprietatea sa, la un preț corespunzător valorii de piață, poate afecta bugetul autorităților locale. Prin urmare, reglementarea relațiilor de dare în arendă sau locațiune și de vânzare a terenurilor proprietate publică trebuie să respecte principiul autonomiei locale. Președintele Republicii Moldova a menționat că, potrivit Legii nr. 1308 din 25 iulie 1997, prețul normativ al pământului se aplică în toate tranzacțiile funciare, indiferent de tipul de proprietate asupra pământului. Tarifele pentru calcularea prețului normativ al pământului se stabilesc pentru o unitate convențională (grad-hectar) pe baza indicilor cadastrali (cantitativi şi calitativi) şi se indexează anual de către Parlament, la propunerea Guvernului, în funcție de rata anuală a inflației publicată de Banca Națională a Moldovei. Ultima indexare a tarifelor utilizate pentru calcularea prețului normativ al pământului a fost efectuată în anul 2021. Legislatorul a reglementat criteriul valorii de piață a pământului în cazul vânzării-cumpărării terenurilor doar pentru situația în care există mai mulți deținători ai unui teren adiacent, dar a menținut criteriul prețului normativ al pământului pentru terenurile aferente bunurilor private atunci când există un singur deținător de terenuri. Criteriul prețului normativ al pământului se aplică în toate situațiile de arendă a terenurilor publice. Această diferențiere poate aduce atingere autonomiei financiare a autorităților locale.

23. De asemenea, în opinia Președintelui Republicii Moldova este remarcat dreptul legislatorului de a stabili unele limite sau de a plafona taxele locale, care este menționat inclusiv în raportul explicativ care însoțește Carta Europeană a Autonomiei Locale, în care se arată că legislațiile autorităților centrale sau regionale pot stabili limite generale pentru împuternicirile colectivităților locale în materie fiscală, totuși acestea nu trebuie să împiedice funcționarea eficace a responsabilității politice la nivel local.

24. În opinia prezentată, Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) menționează că fiecare unitate administrativ-teritorială are dreptul, în cadrul politicilor economice naționale, să dețină în mod autonom și liber resurse proprii suficiente, de care poate dispune în mod liber în exercitarea

atribuțiilor sale. Realizarea unei autonomii financiare efective în plan local presupune reducerea rolului autorităților centrale la stabilirea cuantumului și a categoriilor de venituri fiscale și nefiscale la nivel local. CALM notează că numai în funcție de posibilitățile financiare locale vom fi în prezența unei autonomii locale cât mai depline. CALM consideră că impunerea unor tarife de micșorare a prețului sau preţuri mai mici decât preţul de piaţă contravine principiilor fundamentale statuate la articolul 9 din Constituţie, limitând libertatea la iniţiativa economică. Mai mult, stabilirea unor tarife separate, fără a se ţine cont de specificul localităţii, afectează grav sursele proprii de venit ale localității. În acest context, autorităţile centrale trebuie să stabilească principiile şi criteriile generale de determinare a coeficienților aplicabili la stabilirea prețului pentru terenuri, ţinând cont de specificul localităţii, amplasarea geografică şi atractivitatea de piaţă a bunurilor. CALM menționează că ultima actualizare a tarifelor pentru calcularea prețului normativ al pământului (pentru o unitate grad-hectar) a fost efectuată prin Legea nr. 108 din 17 decembrie 2009.

25. De asemenea, prin Legea nr. 220 din 16 decembrie 2021 nu a fost asigurată modificarea tuturor normelor ce vizează vânzarea terenurilor proprietate publică la preț de piață. În acest sens, există norme în Legea nr. 1308/1997, care prevăd vânzarea terenurilor la preț normativ.

III. Aprecierea Curții Constituționale

A. Admisibilitatea

26. Prin decizia sa din 6 iulie 2023, Curtea a confirmat respectarea condițiilor de admisibilitate a sesizărilor.

27. Curtea a constatat că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate, ridicată de dna avocat Tatiana Guțu, în interesele Consiliului sătesc Răuțel, în dosarul nr. 3a-115/2022, pendinte la Curtea de Apel Bălți, este formulată de subiectul căruia i s-a conferit acest drept, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție. De asemenea, articolul 25 alin. (1) lit. j) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. j) din Codul jurisdicției constituționale le conferă consiliilor unităților administrativ-teritoriale prerogativa sesizării Curții Constituționale.

28. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie articolele 4 alin. (9), 10 alineatele (8) și (11) și pct. 3 din Nota din anexa la Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, precum și Legea nr. 8 din 2 februarie 2023 pentru modificarea anexei la Legea nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului (punctul 3^1 din Notă). În jurisprudența sa, Curtea a precizat că dispozițiile de modificare și de completare a unui act legislativ se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta (HCC nr. 11 din 26 mai 2022, § 27). Din acest motiv, Curtea a precizat că-și va raporta obiectul analizei la actul de bază.

29. Curtea a menționat că instanța de drept comun în fața căreia a fost ridicată excepția de neconstituționalitate ar putea aplica normele contestate. Așa cum rezultă din sesizare, pe rolul instanței se află o cauză civilă referitoare la stabilirea mărimii plății anuale de arendă a terenurilor proprietate publică aferente bunurilor privatizate. Prevederile contestate nu au constituit anterior obiect al controlului de constituționalitate.

30. De asemenea, Curtea constată că domeniul de aplicare al normelor contestate cuprinde atât autoritățile publice locale de nivelul întâi, cât și autoritățile publice locale de nivelul al doilea. Autorul sesizării face parte doar din prima categorie a autorităților publice locale, dar a contestat norme care vizează ambele categorii. Având în vedere că problema pusă în discuție este comună pentru ambele categorii de autorități publice locale, Curtea a decis să verifice constituționalitatea prevederilor criticate așa cum au fost contestate de autor.

31. Curtea a menționat că autorii sesizărilor au afirmat incidența articolelor 9 (*principiile fundamentale privind proprietatea*), 109 (*principiile de bază ale administrării publice locale*), 126 (*economia*), 127 (*proprietatea*) și 132 (*sistemul fiscal*) din Constituție.

32. Curtea a notat în jurisprudența sa că articolul 9 din Constituție comportă un caracter general și reprezintă un imperativ care stă la baza oricăror reglementări. Această normă nu poate fi invocată de sine stătător, ci numai în coroborare cu o altă prevedere din Constituție, care trebuie să fie aplicabilă (DCC nr. 26 din 22 februarie 2022, § 20).

33. Cu privire la articolul 109 din Constituție, Curtea notează că în jurisprudența sa a constatat incidența acestui articol într-un caz care viza plafonarea de către Parlament a taxelor locale. În acel caz, Curtea a reținut că acea măsură a avut un impact negativ asupra veniturilor bugetare ale autorităților publice locale (a se vedea HCC nr. 27 din 14 septembrie 2021, § 26).

34. Spre deosebire de Hotărârea sa din 2021, în această cauză autorii sesizărilor au contestat măsuri ale legislatorului care stabilesc criterii exacte de determinare a prețului de arendă al unor terenuri proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale. Ei consideră că măsurile în discuție au un impact negativ asupra veniturilor bugetare ale autorităților publice locale, de vreme ce taxa de arendă este calculată în baza prețului normativ al terenurilor prin aplicarea unor cote procentuale precise stabilite de lege, care nu corespund valorii de piață a terenurilor, limitând astfel autonomia financiară a autorităților locale.

35. În acest context, în cazul plății anuale a arendei terenurilor proprietate publică aferente bunurilor privatizate, Curtea a observat că la articolul 10 alineatele (8) și (11) din Legea nr. 1308/1997 legislatorul a stabilit că autoritatea locală poate percepe plata anuală de arendă care se stabilește, în procente, din prețul normativ calculat pentru terenurile aferente cu destinația în discuție. De exemplu, articolul 10 alin. (11) din Legea nr. 1308/1997 stabilește că, în cazul satelor (comunelor), autoritatea locală poate percepe

pentru arenda terenurilor proprietate publică aferente bunurilor privatizate exact 0,2 % din prețul normativ stabilit de Lege pentru terenurile în discuție.

36. Curtea a constatat că prin aceste măsuri legislative Parlamentul a limitat marja discreționară a autorităților publice locale în domeniul stabilirii prețurilor pentru arenda terenurilor ce aparțin unităților administrativ-teritoriale. Această limitare poate avea un impact negativ asupra veniturilor bugetare ale autorităților publice locale și, din acest motiv, Curtea a constatat incidența articolului 109 din Constituție.

37. Cu referire la articolul 4 alin. (9) din Lege, Curtea a observat că în urma modificărilor recente legislatorul a stabilit că vânzarea terenurilor supuse privatizării, inclusiv a terenurilor aferente bunurilor private, precum și a celor aferente construcțiilor nefinalizate, se va efectua la un preț egal cu cel puțin valoarea de piață a terenului determinată de un evaluator, dar care nu este mai mic decât prețul normativ calculat pentru unitatea administrativ teritorială. Astfel, legislatorul a stabilit condiția evaluării terenului la un preț egal cu cel puțin valoarea de piață. Totodată, legea impune ca prețul de vânzare să nu fie mai mic decât prețul normativ. Astfel, Curtea nu a considerat că această normă afectează autonomia financiară a autorităților locale. Prin urmare, acest capăt al sesizării este inadmisibil.

38. Cu referire la neconstituționalitatea punctelor 3) și 3^1) din Anexa la Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, Curtea a observat că Consiliul sătesc Răuțel, în calitate de autor, nu a argumentat contrarietatea prevederilor contestate cu normele constituționale invocate. Astfel, Curtea subliniază că simpla enumerare a unor articole din Constituție nu reprezintă veritabile critici de neconstituționalitate. Curtea a stabilit că, dacă ar proceda la examinarea unei asemenea sesizări, ea s-ar substitui autorului acesteia în privința formulării unor critici de neconstituționalitate, fapt care ar echivala cu un control efectuat din oficiu (DCC nr. 117 din 8 septembrie 2022, §§ 14-15).

39. Articolul 132 din Constituție reglementează că sistemul fiscal, impozitele, taxele și orice venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetelor raioanelor, orașelor și satelor se stabilesc, conform legii, de organele reprezentative respective. În acest context, pentru asigurarea autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale elaborează, aprobă și gestionează în mod independent bugetele unităților administrativ-teritoriale, având competența să aplice și să stabilească taxe, impozite locale, precum și tarife în condițiile legii.

40. Chiar dacă au invocat articolele 126 și 127 din Constituție, autorii sesizărilor nu au oferit argumente care să demonstreze caracterul neconstituțional al prevederilor contestate. Curtea reamintește că simpla trimitere la o normă constituțională, în lipsa argumentelor care ar fundamenta pretinsa relație de contrarietate a dispozițiilor criticate față de aceasta, nu poate fi considerată o veritabilă critică de neconstituționalitate (a se vedea DCC nr. 135 din 12 august 2021, § 21).

41. Pe baza celor menționate *supra*, Curtea a reținut că problema prezentată în sesizări reclamă o analiză în fond, bazată pe articolele 109 și 132 din Constituție.

B. Fondul cauzei

42. Principiul autonomiei locale este un principiu fundamental care guvernează administrația publică locală și activitatea autorităților și care constă în dreptul unităților administrativ-teritoriale de a realiza prioritățile comunității fără amestecul autorităților publice centrale.

43. În materie de autonomie locală, un tratat de referință îl reprezintă Carta Europeană a Autonomiei Locale. Acesta vizează competența autorităților publice locale, precum capacitatea de a se autoguverna, capacitatea colectivităților de a-și alege organele locale, de a-și exercita propriile competențe, de a dispune de structuri administrative și resurse financiare și de a apela la justiție în cazul amestecului unor structuri ale autorităților publice centrale. Carta prevede, la articolul 2, că principiul autonomiei locale trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cât este posibil, în Constituție (a se vedea HCC nr. 27 din 14 septembrie 2021, §§ 37-38).

44. De asemenea, la articolul 9 alineatele (1)-(3) din Cartă, se stabilește că, în cadrul politicii economice naționale, autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii suficiente, de care pot dispune în mod liber, în exercitarea atribuțiilor de putere. Resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de Constituție sau de lege, iar cel puțin o parte din resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să provină din impozite și taxe locale, în proporțiile stabilite la nivelul autorităților locale, în limitele legii. Mai mult, potrivit alin. (4), sistemele de prelevare pe care se bazează resursele de care dispun autoritățile administrației publice locale trebuie să fie suficient de diversificate și evolutive pentru a le permite să urmeze practic, pe cât este posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora.

45. În acest sens, potrivit articolului 109 din Constituție, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Curtea reține că aceste principii trebuie interpretate în conformitate cu Carta Europeană a Autonomiei Locale.

46. Mai mult, Recomandarea Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei nr. 436 (2019) privind democrația locală și regională din Republica Moldova constată la punctul 4 literele b) și c) că autonomia financiară a autorităților locale este foarte limitată, iar finanțele lor sunt extrem de sărace, atât ca proporție a propriilor venituri în bugetul local, cât și ca parte a cheltuielilor locale în cadrul cheltuielilor totale din sectorul public. Autoritățile locale depind în mod clar de transferurile și subsidiile de la stat, iar sistemul fiscal local este foarte slăbit. Lipsa unei delimitări

corespunzătoare a teritoriului municipal față de proprietatea privată sau de stat face imposibilă evaluarea unităților teritoriale în scopul taxării și provoacă o pierdere a potențialelor venituri locale.

47. Curtea notează că bugetele locale reflectă fluxurile de venituri și de cheltuieli ale administrației publice locale, modalitatea de finanțare și acoperire a deficitelor bugetare. Ca parte a sistemului bugetar, bugetele locale îndeplinesc un rol complex, care decurge din rolul general al bugetului public. Astfel, bugetul local îndeplinește rolul financiar de mobilizare a resurselor și de redistribuire a acestora pe plan local în funcție de sarcinile care revin fiecărei unități administrativ-teritoriale (HCC nr. 27 din 14 septembrie 2021, § 25)

48. Curtea subliniază că articolul 81 din Legea privind administrația publică locală stabilește garanții concrete de realizare a principiului constituțional al autonomiei locale și, în mod implicit, al autonomiei financiare, instituind prerogativa administrației publice locale la baza fiscală proprie, care trebuie să fie proporțională cu competențele atribuite de Constituție, de legea în discuție și de alte acte normative.

49. În acest sens, Legea privind finanțele publice locale prevede că veniturile proprii ale bugetelor satelor (comunelor), orașelor se formează din impozitele și taxele locale, precum și din încasări din arenda terenurilor și din locațiunea bunurilor domeniului privat al unității administrativ-teritoriale (articolul 5). De asemenea, Legea privind descentralizarea administrativă prevede că autoritățile publice locale se bucură, în condițiile legii, de autonomie financiară și își adoptă bugetul, care este independent și separat de bugetul de stat (articolul 12), precum și posedă un patrimoniu propriu și distinct, care include bunuri mobile și imobile, și dispun liber de acesta în condițiile legii (articolul 13).

50. În această cauză, Curtea observă că dispozițiile contestate din articolul 10 alineatele (8) și (11) din Legea nr. 1308/1997 stabilesc că la determinarea plății arendei terenurilor aferente bunurilor proprietate privată/bunurilor privatizate, autoritățile locale trebuie să aibă în vedere doar prețul normativ prevăzut de lege. Curtea reține că principiul autonomiei financiare a autorităților locale nu este unul absolut, ci poate fi supus limitărilor. În cazul dării în arendă a bunurilor proprietate publică de către autoritățile locale, legislatorul poate interveni cu reglementări care să prevină stabilirea prețurilor derizorii. Acest interes al legislatorului se încadrează în competența sa stabilită de articolul 130 alin. (1) din Constituție de a reglementa prin lege modul de formare, administrare, utilizare și control al resurselor financiare ale unităților administrativ-teritoriale. În aceste situații, este important ca măsurile legislatorului să nu afecteze în mod disproporționat autonomia financiară a autorităților locale.

51. Curtea observă că, în cazul transmiterii în arendă a terenurilor proprietate publică aferente bunurilor privatizate, autoritățile publice locale nu dispun de o marjă discreționară la stabilirea mărimii plății de arendă. Astfel, plata anuală de arendă a terenurilor proprietate publică aferente

bunurilor privatizate din sate și comune se stabilește în mărime fixă de 0,2 % din prețul normativ (articolul 10 alin. (11) din Legea nr. 1308/1997).

52. Prin urmare, autoritatea locală este limitată în posibilitatea de a transmite în arendă un teren la un preț mai mare decât cel stabilit de legislator. Astfel, Curtea constată că dispozițiile contestate obligă autoritățile locale să dea în arendă terenurile proprietate publică aferente bunurilor privatizate la prețuri strict determinate, care ar putea să fie și în detrimentul bugetului unității administrativ-teritoriale.

53. Curtea notează că prevederile contestate plasează administrația publică locală într-o situație în care aceasta nu dispune de o capacitate de manevră în stabilirea unor prețuri de piață pentru terenurile pe care le poate da în arendă. Curtea a ajuns la concluzia că în baza principiului constituțional al autonomiei locale autoritatea publică locală trebuie să dispună de posibilitatea de a determina prețurile de arendă a terenurilor proprietate publică ținând cont de specificul fiecărei unități administrativ-teritoriale, de potențialul economic, de amplasarea geografică, de accesul la infrastructură și alte utilități importante etc. Libertatea de a stabili mărimea plății de arendă reprezintă un indicator/factor important al gradului de realizare a autonomiei locale. Administrația publică locală trebuie să dispună de o marjă de apreciere în acest domeniu.

54. Curtea notează că obiectivul legislatorului de a preveni arendarea terenurilor publice la prețuri necorespunzătoare putea fi realizat, în egală măsură, fără a limita în mod excesiv autonomia financiară a autorităților locale. De exemplu, prețul de arendă al terenurilor publice poate fi controlat de legislator prin stabilirea unui procent minim, acordându-le autorităților locale, în același timp, posibilitatea să-l majoreze în funcție de evoluția prețurilor pe piață, dar și în funcție de cerere și ofertă.

55. Curtea nu poate reține argumentul că autoritățile locale ar putea aplica tarife excesiv de mari pentru arenda terenurilor, de vreme ce aceste măsuri ar fi în detrimentul obiectivului de a acumula bani la bugetul local. Totuși, chiar dacă ar admite asemenea situații, aceste decizii pot fi contestate în fața instanțelor de drept comun atât de persoanele interesate, cât și de Cancelaria de Stat, potrivit procedurilor prescrise de Codul administrativ.

56. Între altele, Curtea are în vedere și Recomandarea Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei privind democrația locală și regională din Republica Moldova, care, la punctul 5 lit. e), i-a solicitat Comitetului Miniștrilor să invite autoritățile Republicii Moldova să le acorde autorităților locale o marjă discreționară mai mare la exercitarea funcțiilor lor.

57. În concluzie, Curtea reține că dispozițiile articolului 10 alin. (11) din Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nu asigură un echilibru corect între interesul legislatorului de a reglementa prin lege modul de formare, administrare și control al resurselor financiare ale unităților administrativ-teritoriale (articolul 130 din Constituție), inclusiv al stabilirii prețurilor de arendă a terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale, și principiul autonomiei financiare a autorităților

locale, care prevede prerogativa organelor reprezentative ale unităților administrativ-teritoriale de a stabili impozite, taxe și alte venituri ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale.

58. În cazul articolului 10 alin. (8) din Lege, deși acesta îi acordă autorității locale o marjă discreționară în stabilirea prețului în cazul arendării terenurilor proprietate publică aferente bunurilor proprietate privată, *i.e.* nu mai puțin de 2 % și nu mai mult de 10 % din prețul normativ al pământului, Curtea constată că formula de stabilire a prețului nu permite autorității locale să aibă în vedere prețul de piață al pământului, fapt care poate să afecteze bugetul local.

59. Din aceste motive, dispozițiile articolului 10 alineatele (8) și (11) din Legea nr.1308/1997 contravin raționamentelor coroborate ale articolelor 109 și 132 din Constituție.

60. Totodată, în vederea evitării unui vid legislativ, Curtea consideră necesar să stabilească o soluție provizorie. Așadar, până la modificarea legii de către Parlament, autoritățile publice locale vor putea percepe o plată anuală a arendei terenurilor aferente bunurilor proprietate privată/bunurilor privatizate care va constitui nu mai puțin de 2 % din valoarea de piață a terenului, determinată de un evaluator în conformitate cu Legea cu privire la activitatea de evaluare, care nu va fi mai mică decât prețul normativ calculat în conformitate cu Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului.

61. În acest sens, Curtea îi va trimite Parlamentului o adresă pentru a implementa raționamentele prezentei hotărâri.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g) și 140 alin. (2) din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admite parțial* excepția de neconstituționalitate ridicată de dna avocat Tatiana Guțu în interesele Consiliului sătesc Răuțel, în dosarul nr. 3a-115/2022, pendinte la Curtea de Apel Bălți, și sesizarea formulată de Consiliul sătesc Răuțel.

2. *Se declară neconstituțional* articolul 10 alineatele (8) și (11) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului.

3. Până la modificarea legii de către Parlament, autoritățile publice locale vor putea percepe o plată anuală a arendei terenurilor aferente bunurilor proprietate privată/bunurilor privatizate care va constitui nu mai puțin de 2 % din valoarea de piață a terenului, determinată de un evaluator în conformitate cu Legea cu privire la activitatea de evaluare, care nu va fi mai mică decât

prețul normativ calculat în conformitate cu Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului.

4. *Se declară inadmisibilă* sesizarea în partea ce ține de controlul constituționalității articolului 4 alin. (9) și punctele 3) și 3^1) din Anexa la Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului.

5. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte **Nicolae ROȘCA**

Chișinău, 31 octombrie 2023
HCC nr. 19
Dosarul nr. 231g/2022