



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 203g/2024

privind excepția de neconstituționalitate
a textului „terenurile proprietate publică, date în arendă/în suprafață” din
articolul 13 alin. (1) lit. f¹) și din articolul 53 alin. (5) lit. c¹) din Legea nr.
121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deținerea proprietății
publice

*(interzicerea privatizării terenurilor proprietate publică date în arendă
sau în suprafață)*

CHIȘINĂU

5 iunie 2025

Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
nei Viorica PUICA,
dlui Nicolae ROȘCA,
nei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea nei Emilia Cazacu, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 10 octombrie 2024,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 5 iunie 2025, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a textului „terenurile proprietate publică, date în arendă/în superficție” din articolul 13 alin. (1) lit. f¹) și din articolul 53 alin. (5) lit. c¹) din Legea nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deetățizarea proprietății publice, ridicată de dl avocat Valeriu Bîrcă, în interesele SRL „His East”, parte în dosarul nr. 3-2/2024, pendinte la Judecătoria Căușeni, sediul central.

2. Sesizarea a fost trimisă la Curtea Constituțională de dna judecătoare Victoria Railean de la Judecătoria Căușeni, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

3. La 19 decembrie 2024, autorul excepției a depus la Curtea Constituțională un supliment prin care și-a concretizat criticile de neconstituționalitate. Totodată, prin acest supliment, autorul a extins obiectul excepției de neconstituționalitate cu textul „terenurile proprietate publică date în arendă/în superficție” din punctul 3 subpunctul 7 din Regulamentul cu privire la vânzarea-cumpărarea terenurilor aferente, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 91/2019.

ÎN FAPT

A. Circumstanțele litigiului principal

4. Circumstanțele litigiului principal, așa cum au fost formulate de către autorul excepției, pot fi rezumate după cum urmează.

5. La 28 septembrie 2021, SRL „His East”, în calitate de rezident, a încheiat cu Administrația Zonei Economice Libere „Bălți” un contract de locațiune a unei porțiuni din terenul cu numărul cadastral 8501211.111 din orașul Ștefan Vodă cu o suprafață de 20000 m.p. Termenul locațiunii prevăzut de contract a fost stabilit până la expirarea termenului de funcționare a ZEL „Bălți”, adică până la 23 martie 2035.

6. La 10 decembrie 2021, prin separare din terenul nr. 850121.111, a fost format un nou bun imobil cu suprafața de 2,11 ha și căruia i-a fost atribuit numărul cadastral 8501211.116.

7. Drepturile ce derivă din contractul de locațiune a terenului menționat, încheiat între *His East* și Administrația ZEL „Bălți”, și din amendamentul la acest contract din 05.01.2022 au fost notate în registrul bunurilor imobile la 6 iulie 2022.

8. Locatarul *His East* a obținut de la Primăria orașului Ștefan Vodă autorizația de a construi [la 11 ianuarie 2022] pe terenul închiriat și, ulterior, a construit o fabrică, numită „Casă de ambalare și prelucrare a legumelor cu depozit frigorific și birouri”. Edificiul construit a fost înregistrat în Registrul Bunurilor Imobile pe 28 septembrie 2022.

9. În același timp, prin Decizia Consiliului orășenesc Ștefan Vodă din 10 martie 2022, asupra terenului-obiect al contractului de locațiune cu suprafața de 2,11 ha a fost instituit un drept de suprafață în favoarea *His East*. În baza acestei decizii, la 23 septembrie 2022, între unitatea administrativ-teritorială Ștefan Vodă și *His East* a fost încheiat în formă autentică un contract de suprafață care a avut ca obiect terenul în discuție.

10. Prin cererea din 17 mai 2023, suplimentată la 15 august 2023, *His East* i-a solicitat Primăriei orașului Ștefan Vodă să-i vândă terenul în discuție.

11. Având în vedere decizia consiliului orășenesc Ștefan Vodă din 19 decembrie 2023, Primăria orașului Ștefan Vodă, prin scrisoarea din 2 ianuarie 2024, a informat *His East* că cererea de vânzare a terenului în discuție a fost respinsă.

12. La 18 ianuarie 2024, *His East* a chemat în judecată Primăria Ștefan Vodă și Consiliul orășenesc al acestei localități și a solicitat obligarea emiterii actului administrativ și încheierea contractului de vânzare-cumpărare a terenului în discuție.

13. La 27 mai 2024, în cadrul ședinței de judecată, dl avocat Valeriu Bîrcă a ridicat în interesele *His East* excepția de neconstituționalitate a textului „terenurile proprietate publică, date în arendă/în suprafață” din articolul 13 alin. (1) lit. f¹) și din articolul 53 alin. (5) lit. c¹) din Legea nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deținerea proprietății publice.

14. Printr-o încheiere din 2 octombrie 2024, judecătoria cazului a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

15. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 9

Principiile fundamentale privind proprietatea

„(1) Proprietatea este publică și privată. Ea se constituie din bunuri materiale și intelectuale.

(2) Proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.

(3) Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sunt factorii de bază ai economiei.”

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...]”

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 46

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sunt garantate.

[...]”

Articolul 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

Articolul 72

Categorii de legi

„(1) Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

[...]”

Articolul 74

Adoptarea legilor și a hotărârilor

„(1) Legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, după cel puțin două lecturi.

[...]”

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 și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

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

[...]”

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.

[...]”

16. Prevederile relevante ale Legii nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deținatizarea proprietății publice:

Articolul 13 Bunurile nepasibile de privatizare

„(1) Din bunurile nepasibile de privatizare fac parte bunurile domeniului public, patrimoniul persoanelor juridice de drept public, precum și:

[...]

f¹) **terenurile proprietate publică, date în arendă/în suprafață;**

[...]”

Articolul 53 Privatizarea terenurilor aferente

„[...]”

(5) Nu pot fi privatizate terenurile:

[...]

c¹) **terenurile proprietate publică, date în arendă/în suprafață;**

[...]”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului sesizării

17. Autorul sesizării susține că prevederile contestate au fost adoptate cu încălcarea procedurii de legiferare. În particular, autorul invocă faptul că sintagma contestată a fost propusă pentru a fi introdusă în proiectul de lege printr-un amendament, după adoptarea proiectului de lege în prima lectură, fapt care ar contraveni exigenței privind adoptarea legii organice după cel puțin două lecturi. De asemenea, modificările propuse nu au fost avizate de Congresul Autorităților Locale din Moldova ori de alte instituții relevante.

18. Totodată, autorul excepției consideră că prevederile contestate sunt incerte și imprevizibile, fapt care determină interpretarea și aplicarea defectuoasă a acestora de către autoritățile administrației publice locale prin respingerea solicitărilor de privatizare a terenurilor depuse anterior intrării în vigoare a Legii nr. 193 din 14 iulie 2023. Autorul excepției afirmă că avea intenția să dobândească în proprietate terenul arendat, iar prevederile contestate exclud posibilitatea titularilor dreptului de arendă/suprafață de a privatiza, în condițiile legii, astfel de terenuri proprietate publică.

19. De asemenea, autorul sesizării susține că legislatorul nu a făcut o distincție între terenurile proprietate publică ale statului și cele ale unităților administrativ-teritoriale, lipsind astfel autoritățile administrației publice locale de competența de a decide în mod autonom cu referire la bunurile care le aparțin.

20. În fine, autorul susține că dispozițiile contestate sunt contrare articolelor 9, 23, 46, 54, 72, 74, 109 și 127 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

21. Examinând admisibilitatea sesizării privind excepția de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele.

22. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Legea nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deținerea proprietății publice, ține de competența Curții Constituționale.

23. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de o parte în proces. Astfel, Curtea constată că sesizarea este formulată de subiectul căruia i s-a conferit acest drept pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

24. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie articolul 13 alin. (1) lit. f¹) și articolul 53 alin. (5) lit. c¹) din Legea nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deținerea proprietății publice, care exclud de la privatizare terenurile proprietate publică date în arendă/în suprafață.

25. Cu referire la cererea autorului din 19 decembrie 2024, prin care autorul solicită extinderea obiectului sesizării nr. 203g/2024, Curtea reamintește faptul că părțile la un proces de judecată sau reprezentanții lor pot extinde obiectul unei excepții de neconstituționalitate doar prin intermediul instanței de judecată și doar dacă sunt respectate condițiile stabilite în Hotărârea Curții nr. 2 din 9 februarie 2016 (a se vedea HCC nr. 6 din 10 martie 2020, § 33).

26. Curtea reține că prevederile contestate în sesizare nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

27. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză în care se contestă legalitatea respingerii unei cereri de cumpărare a terenului public dat în suprafață. Astfel, Curtea admite că textul contestat ar putea fi aplicat la soluționarea cauzei.

28. Curtea notează că o altă condiție obligatorie pentru ca excepția de neconstituționalitate să poată fi examinată în fond este incidența unui drept fundamental invocat de autor. Astfel, Curtea va examina dacă problemele de drept ridicate de autorul sesizării fac incidente dispozițiile constituționale invocate.

29. Autorul excepției afirmă incidența articolelor 9 (*principiile fundamentale privind proprietatea*), 23 (*calitatea legilor*), 46 (*dreptul la proprietate privată și protecția acesteia*), 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*), 72 (*categorii de legi*), 74 (*adoptarea legilor*), 109 (*principiile de bază ale administrării publice locale*) și 127 (*proprietatea*) din Constituție.

30. Referitor la pretinsa încălcare a articolului 9 din Constituție, Curtea reiterează că acest articol are un caracter general și constituie un imperativ

de ordin general-obligatoriu, care stă la baza oricăror reglementări (a se vedea DCC nr. 45 din 27 aprilie 2023, § 18). Referitor la articolele 23 și 54 din Constituție, Curtea reiterează că acestea nu au o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a fi aplicabile, autorul excepției trebuie să demonstreze existența unor ingerințe în drepturile fundamentale (a se vedea DCC nr. 90 din 15 iunie 2021, § 23; DCC nr. 177 din 23 noiembrie 2021, § 37).

31. Cu referire la capătul sesizării care pretinde că modificarea legislativă în discuție nu a fost avizată în modul corespunzător de Congresul Autorităților Locale din Moldova și că acest fapt ar aduce atingere intereselor autorității publice locale, contrar articolului 109 din Constituție, Curtea observă că autorul excepției nu pledează în interesele sale, dar în interesele autorităților publice locale. Curtea reiterează că excepția de neconstituționalitate nu poate fi ridicată pentru protejarea drepturilor și intereselor unor persoane terțe (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 80 din 3 iunie 2021, § 18). De invocarea unei excepții de neconstituționalitate trebuie să profite, în primul rând, autorul acesteia, în caz contrar acest instrument devenind o *actio popularis*, pierzându-se, astfel, caracterul concret și efectiv al excepției (a se vedea DCC nr. 20 din 21 martie 2024, § 37). Prin urmare, acest capăt al sesizării este inadmisibil.

32. Cu privire la articolele 46 și 127 din Constituție, Curtea reiterează că aceste dispoziții obligă statul și pe ceilalți titulari ai puterii publice să respecte proprietatea și să se abțină de la orice acțiune ce ar aduce atingere acestui drept. Câmpul de aplicare al acestor articole este același cu câmpul de aplicare al articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Articolul 1 din Protocolul nr. 1 este aplicabil doar în cazul bunurilor existente ale unei persoane și nu garantează dreptul de a dobândi bunuri. Pentru ca un „bun” constând într-o „așteptare legitimă” să fie recunoscut, trebuie să existe o bază juridică națională care să genereze un interes patrimonial (*Béláné Nagy v. Ungaria* [MC], 13 decembrie 2016, § 79) (a se vedea DCC nr.7 din 20 ianuarie 2022, § 30). În fiecare caz, problema care trebuie examinată este dacă circumstanțele cazului, avute în vedere în ansamblu, i-au conferit reclamantului dreptul la un interes patrimonial protejat de articolul 1 din Protocolul nr. 1 (a se vedea *Saghinadze și alții v. Georgia*, 27 mai 2010, § 103).

33. În cauza *Asgarov v. Azerbaidjan*, 16 decembrie 2021, § 23, Curtea Europeană a declarat inadmisibilă *ratione materiae* cererea reclamantului în care pretindea o ingerință în dreptul la exercițiul nestingherit al posesiei sale, ca urmare a refuzului autorităților naționale de a da curs solicitării de privatizare a unui teren proprietate de stat. Curtea Europeană a notat că, deși privatizarea terenului proprietate de stat pe care era amplasată întreprinderea reclamantului părea foarte plauzibilă pe baza dreptului național, nu exista o certitudine în acest sens. De altfel, până la adoptarea deciziei corespunzătoare a Comisiei pentru administrarea proprietății de stat, reclamantul nu putea susține că avea o așteptare legitimă că solicitarea sa va fi acceptată.

34. Curtea reține că autorul sesizării susține că *His East* deține în folosință un teren cu suprafața de 2,11 ha și cu nr. cadastral 8501211.116 situat/amplasat în ZEL „Bălți”, orașul Ștefan Vodă, și că a construit pe acest teren o fabrică și a înregistrat dreptul de proprietate asupra acesteia.

El afirmă că dreptul de folosință asupra terenului menționat *supra*, pe care intenționează să-l cumpere, a fost dobândit de *His East*: (i) în baza contractului de locațiune încheiat cu Administrația ZEL „Bălți” la 28 septembrie 2021, notat în registrul bunurilor imobile la 6 iulie 2022; (ii) în baza contractului de suprafață din 23 septembrie 2022 încheiat cu unitatea administrativ-teritorială Ștefan Vodă.

35. Analiza juridică a legislației naționale permite Curții să constate că terenul în discuție este parte componentă a unei zone economice libere și reprezintă o porțiune din cele 8,92 ha, cu numărul cadastral 8501211.111, amplasat pe str. Cetatea Albă, orașul Ștefan Vodă atribuit Zonei Economice Libere „Bălți” în baza Legii nr. 26 din 4 martie 2010 privind Zona Economică Liberă „Bălți” în redactarea Legii nr. 187 din 26 iulie 2018 (a se vedea articolul 1 alin. (2) litera l)).

36. Având în vedere dispozițiile Legii nr. 440/2001 cu privire la zonele economice libere, Curtea reține că zonele libere sunt teritorii „separate din punct de vedere economic, strict delimitate pe tot perimetrul lor” (articolul 1 alin. (1)), „delimitate de restul țării prin îngrădire sigură” (art. 1 alin. (2)), în care investitorilor li se acordă regimuri preferențiale de desfășurare a activității de întreprinzător pe termenul de activitate stabilit de lege. Fiecare zonă liberă este gestionată de un organ de stat special numit „Administrația zonei libere” (a se vedea art. 5 alin. (1) din Lege), care deține competențe de a organiza activitatea zonei libere și, *inter alia*, de a determina modul de dare în arendă a terenurilor, modul de acordare a drepturilor de folosință asupra clădirilor, construcțiilor și fondurilor fixe care aparțin sau care sunt transmise în folosința Administrației (art. 5 alin. (9) din Lege).

37. Curtea reține că legislatorul deține competența de a reglementa prin lege organică regimul juridic general al proprietății (articolul 72 alin. (3) lit. i) din Constituție), iar interdicția de a nu privatiza terenurile proprietate publică date în arendă/în suprafață a fost adoptată în limita prevederilor constituționale. Prin urmare, terenul în discuție încă în anul 2018 a fost transmis Zonei Economice Libere „Bălți”, până la expirarea termenului de activitate a ei, iar regimul juridic al acestuia este determinat de Legea nr. 26 din 4 martie 2010 privind ZEL „Bălți”.

38. Din analiza sistemică a legislației, Curtea observă că nicio normă juridică nu prevede dreptul rezidentului zonei libere de a cumpăra terenul pe care l-a arendat/l-a luat în suprafață într-o zonă economică liberă și nici obligația proprietarului terenului de a-l înstrăina. Mai mult, în situația în care unitatea administrativ-teritorială a transmis terenul său proprietate publică unei zone economice libere, legea nu prevede dreptul acesteia de a-l înstrăina în această perioadă. Prin urmare, nu se poate afirma existența unei așteptări legitime de a obține dreptul de proprietate asupra terenului proprietate publică dacă acesta face parte dintr-o zonă economică liberă (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 190 din 23 decembrie 2022, § 26).

39. În consecință, Curtea consideră că dispozițiile contestate nu fac incidente articolele 46 și 127 din Constituție. Pentru că nu s-a constatat incidența dreptului de proprietate invocat de autorul excepției, Curtea nu reține nici incidența articolelor 23 și 54 din Constituție.

40. Curtea observă că, prin raportare la articolele 72 și 74 din Constituție, autorul excepției a pretins că sintagma contestată a fost

propusă la proiectul de lege printr-un amendament, după adoptarea proiectului de lege în prima lectură, fapt care ar contraveni exigențelor privind adoptarea legii organice după cel puțin două lecturi.

41. Din această perspectivă, cu referire la incidența articolelor 72 și 74 din Constituție, Curtea reiterează că este competentă să verifice constituționalitatea legilor sub aspect procedural dacă autorul excepției de neconstituționalitate demonstrează că a fost afectat în mod personal de carențele pretins a fi admise de legislator. Având în vedere că din argumentele sesizării nu a constatat că criticile bazate pe articolele 72 și 74 din Constituție au afectat un drept fundamental al autorului excepției, Curtea declară inadmisibil acest capăt al sesizării (a se vedea DCC nr. 83 din 19 iulie 2024, §§ 22-28).

42. Totodată, Curtea observă că autorul sesizării susține că deține același teren în baza a două acte juridice: (i) în baza contractului de locațiune încheiat cu Administrația zonei libere „Bălți”; și (ii) în baza contractului de suprafață încheiat cu Primăria orașului Ștefan Vodă. Cererea de chemare în judecată a *His East* privind obligarea consiliului local orășenesc Ștefan Vodă să-i vândă terenul în discuție se bazează doar pe contractul de suprafață și nu ia în considerație că acesta se află într-o zonă economică liberă. Curtea consideră că determinarea regimului juridic al terenului aflat în zona economică liberă, determinarea actului în baza căruia *His East* deține dreptul de folosință asupra terenului, stabilirea competenței proprietarului de a dispune de terenul-teritoriu al zonei libere prin înstrăinare sunt competențe de aplicare a legii și aparțin instanței de judecată. Curtea reiterează că aspectele legate de interpretarea și de aplicarea legii în situații concrete exced controlului de constituționalitate (a se vedea DCC nr. 20 din 17 februarie 2022, § 31).

43. Pe baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate este inadmisibilă și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, pe baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g), 140 alin. (2) din Constituție, 27 alineatele (2), (3) lit. d) și (4) lit. d), 37 și 40 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a sintagmei „terenurile proprietate publică, date în arendă/în suprafață” de la articolul 13 alin. (1) lit. f¹) și articolul 53 alin. (5) lit. c¹) din Legea nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deținerea proprietății publice, ridicată de dl avocat Valeriu Bîrcă, în interesele SRL „His East”, parte în dosarul nr. 3-2/2024, pendinte la Judecătoria Căușeni, sediul central.

2. Prezenta decizie 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

Domnica MANOLE

DECIZIE DE INADMISIBILITATE A SESIZĂRII NR. 203G/2024

Chișinău, 5 iunie 2025
DCC nr. 59
Dosarul nr. 203g/2024