

DECIZIE

06 mai 2015

mun. Chișinău

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

în componență:

Președinte, judecătorul Iulia Sîrcu

Judecătorii Ion Corolevschi, Iuliana Oprea, Ion Druță, Galina Stratulat

examinînd recursurile declarate de către Primăria mun. Chișinău și SRL „Solei-Turism”, în pricina civilă la cererea de chemare în judecată a SRL „Solei-Turism” împotriva Primăriei mun. Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ, împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 27 noiembrie 2014, prin care au fost respinse apelurile declarate de către Primăria mun. Chișinău și SRL „Solei-Turism”, și menținută hotărîrea Judecătoriei Centru municipiul Chișinău din 10 iunie 2014

c o n s t a t ă

La 29 ianuarie 2014 SRL „Solei-Turism” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei mun. Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii a indicat că, în baza autorizației de amplasare a publicității exterioare nr. DGAURF-REC-A-0008720-11 din 17 august 2011 eliberată de Primăria mun. Chișinău, reclamantul are amplasat un panou publicitar pe bd. Dacia (Aeroport) pe care îl deține cu drept de proprietate privată. Autorizația a fost eliberată pe un termen de un an, pentru perioada 17 septembrie 2011 – 16 septembrie 2012.

Susține că începînd cu data montării și pînă la data înaintării prezentei acțiuni reclamantul a respectat toate cerințele indicate în autorizație și impuse prin Legea drumurilor, inclusiv în redacția noii legi. Panoul este amplasat peste drumul de la Aeroportul Internațional Chișinău, pe partea dreaptă a acestuia și nu pe fîșia de demarcare a direcțiilor de circulație rutieră.

La fel a indicat că, a investit mijloace financiare enorme pentru aprecierea capacității de observare și atragere a clienților, analiza conținutului prospective a panoului, planificarea, design-ul, fabricarea, amplasarea panoului etc.

Faptul încadrării amplasării și caracteristicilor panoului în condițiile prescrise de Legea drumurilor a fost stabilit și prin actul de constatare emis de executorul judecătoresc O. Burlac, care a constatat că panoul publicitar reprezintă un panou orizontal, monolateral, cu lungimea de 8 m, lățimea - 5,5 m, înălțimea piciorului - 3m, distanța de amplasare de la muchia drumului pînă la muchia laterală a panoului - 6,4 m.

La data expirării autorizației, reclamantul s-a adresat Primăriei mun. Chișinău cu cerere privind prelungirea autorizației, însă careva răspuns nu a primit, din care considerente societatea a fost nevoită de a se adresa cu prezenta acțiune.

A mai indicat că anterior, prin hotărîrea irevocabilă a Curții de Apel Chișinău din 27 februarie 2013, a fost obligată Primăria mun. Chișinău de a prelungi autorizația. În vederea executării hotărîrii judecătorești, pîrîtul a prelungit autorizația de amplasare a publicității exterioare nr. DGAURF-REC-A-0008720-11 începînd cu data de 10 octombrie 2013 pe un termen de pînă la 31 decembrie 2013.

La data de 29 noiembrie 2013 SRL „Solei-Turism” a depus în adresa pîrîtului cerere prealabilă prin care a solicitat prelungirea autorizației pe un termen de 3 ani în temeiul Regulamentului privind autorizarea și amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicității, firmelor (inscripții și imagini exterioare), aprobat prin decizia Consiliului mun. Chișinău din 03 mai 2007, însă careva răspuns la aceasta nu a primit.

La data de 24 ianuarie 2014 reclamantul s-a adresat executorului judecătoresc O. Burlac pentru constatarea faptului amplasării panoului publicitar, dimensiunilor și caracteristicilor acestuia. Ca urmare a adresării societății, executorul judecătoresc la aceeași dată a întocmit actul de constatare prin care a confirmat distanța de amplasare a panoului de la muchia drumului pînă la muchia laterală a panoului de 6,4 m.

Deși panoul publicitar se conformează integral normelor legale aplicabile amplasării acestuia și faptul că reclamantul a depus în termen cererea prealabilă de prelungire a autorizației, cu toate acestea cererea lui a rămas fără răspuns.

Indică că autorizația este un document oficial eliberat de o autoritate publică, care confirmă respectarea unor anumite condiții tehnice și permite desfășurarea unor anumite acțiuni / afaceri precum este amplasarea unui panou publicitar. Or, eliberînd inițial reclamantului autorizația, Primăria mun. Chișinău a confirmat respectarea de către societate a cerințelor tehnice stabilite de lege.

Reieșind din prevederile art. 10 și art. 11 al. 7 a Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235 din 20 iulie 2006, o autoritate a administrației publice poate anula o autorizație doar dacă va constata neîndeplinirea unor condiții care aduc o gravă atingere interesului public, securității naționale, ordinii sau sănătății publice și care nu pot fi remediate sau dacă deficiențele identificate nu au fost remediate în termenul stabilit. În sensul prevederilor enunțate, rezultă că neprelungirea autorizației echivalează cu anularea acesteia. Respectiv, pentru refuzul în prelungirea autorizației, pîrîtul urma să probeze neîndeplinirea unor condiții care aduc o gravă atingere interesului public, securității naționale, ordinii sau sănătății publice și care nu pot fi remediate sau dacă deficiențele identificate nu au fost remediate în termenul stabilit în ceea ce ține de panoul publicitar ce aparține reclamantului, însă aceste împrejurări nu au fost confirmate.

Conform art. 11 al. 1) a Legii nr. 235 din 20 iulie 2006, licența/autorizația se consideră acordată sau, după caz, reînnoită dacă autoritatea administrației publice și/sau altă instituție abilitată prin lege cu funcții de reglementare și de control nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea sau reînnoirea ei.

Prin urmare, ca rezultat al inacțiunilor pîrîtului, rezultă că autorizația eliberată anterior reclamantului a fost prelungită tacit pe un termen de 3 ani.

În aceeași ordine de idei a indicat că, potrivit p. 6.1.10 a Regulamentului privind autorizarea și amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicității, firmelor (inscripții și imagini exterioare), aprobat prin decizia Consiliului mun. Chișinău din 03 mai 2007, autorizația se eliberează pe un termen de pînă la 3 ani.

Avînd în vedere că reclamantul a investit mijloace financiare impunătoare în construcția și amplasarea panoului publicitar și prin hotărîrea irevocabilă a Curții de Apel Chișinău din 27 februarie 2013 a fost confirmată respectarea de către societate a tuturor cerințelor legale privind instalarea panoului, iar în consecință a dispus prelungirea autorizației de construire și amplasare a publicității, pentru a menține principiul statorniciei raporturilor juridice consideră că instanța urmează să dispună obligarea Primăriei mun. Chișinău de a prelungi autorizația pe un termen de 3 ani.

Cere reclamantul obligarea Primăriei mun. Chișinău de a emite actul administrativ de prelungire a autorizației de construire și amplasare a publicității exterioare a SRL „Solei-Turism” DGAURF-REC-A-0008720-02 pe un termen de 3 ani.

Prin hotărîrea Judecătoriei Centru mun. Chișinău din 10 iunie 2014, a fost admisă parțial acțiunea și a fost obligată Primăria mun. Chișinău de a emite actul administrativ prin care să prelungească autorizația de construire și amplasare a publicității exterioare DGAURF-REC-A-0008720-02 din 29 octombrie 2013 eliberată SRL „Solei-Turism” pe un termen de 1 an, în rest acțiunea a fost respinsă.

Prin decizia Curții de Apel Chișinău din 27 noiembrie 2014, au fost respinse apelurile declarate de către Primăria mun. Chișinău și SRL „Solei-Turism”, și menținută hotărîrea Judecătoriei Centru mun. Chișinău din 10 iunie 2014.

La 12 februarie 2015 Primăria mun. Chișinău a declarat recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitînd admiterea acestuia, casarea hotărîrilor judecătorești și emiterea unei noi hotărîri de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului a indicat că, instanțele la adoptarea hotărîrilor nu au luat în considerație prevederile p.8.1, p.11.1 al Regulamentului provizoriu privind autorizarea și amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicității, firmelor (inscripții și imagini exterioare) în mun. Chișinău, aprobat prin decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 71/15 din 03 mai 2007, care expres stabilește că autorizația se anulează drept urmare a expirării termenului de valabilitate. Au fost încălcate și prevederile art. 2 a Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construire nr. 163 din 09 iulie 2010, care stabilește că construcții cu caracter provizoriu constituie construcțiile autorizate care, conform documentației de urbanism și de amenajare a teritoriului, au o durată de existență limitată, stabilită de către emitent. Or, din categoria acestor construcții provizorii fac parte și corpurile și panourile de afișaj.

Conform aceluiași Regulament, nr. 71/15 din 03 mai 2007, unicul organ competent de a elibera sau prelungi actul administrativ este administrația publică locală. Aceleași prevederi sunt stabilite și în art. 29 al. (1) lit. k) a Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006.

La 02 martie 2015 SRL „Solei-Turism” a declarat recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitînd admiterea recursului și modificarea hotărîrilor judecătorești, cu prelungirea autorizației de construire și amplasare a publicității exterioare pînă la 3 ani.

În motivarea recursului a indicat că, conform p. 6.1.10 al Regulamentului provizoriu privind autorizarea și amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicității, firmelor (inscripții și imagini exterioare) în mun. Chișinău, aprobat prin decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 71/15 din 03 mai 2007, autorizația se eliberează pe un termen de până la 3 ani.

Sustine că a investit mijloace financiare mari în construcția și amplasarea panoului publicitar, care se află în proprietatea societății. Prin hotărârea Curții de Apel Chișinău din 27 februarie 2013, a fost confirmată respectarea de către recurent a tuturor cerințelor legale privind instalarea panoului și a dispus prelungirea autorizației. Or, în vederea statorniciei raporturilor juridice, recurentul a solicitat Primăriei mun. Chișinău prelungirea autorizației pe un termen de 3 ani.

Avînd în vedere că cadrul legal admite eliberarea autorizației pe un termen de 3 ani, solicită recurentul admiterea cerințelor lui în sensul formulat.

În conformitate cu art. 434 alin. (1) CPC, recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau a deciziei integrale.

La caz, instanța de recurs consideră că recurenții Primăria mun. Chișinău și SRL „Solei-Turism” s-au conformat prevederilor legale și au declarat recursurile respectiv la 12 februarie 2015 și la 02 martie 2015, în termen, în situația în care decizia instanței de apel din 27 noiembrie 2014 a fost recepționată de părți la 14 și 15 ianuarie 2015 (f.d.81,82).

În conformitate cu art. 444 CPC, recursul se examinează fără înștiințarea participanților la proces.

Studiind materialele dosarului, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a respinge recursul declarat de SRL „Solei-Turism”, de a admite recursul declarat de Primăria mun. Chișinău, de a casa decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe, cu emiterea unei noi hotărâri cu privire la respingerea acțiunii din considerentele ce urmează.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. b) CPC, instanța, după ce judecă recursul, este în drept să admită recursul și să caseze integral sau parțial decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe, pronunțând o nouă hotărâre.

După cum s-a stabilit, Primăria mun. Chișinău a eliberat la 17 august 2011 SRL „Solei-Turism” autorizația de construire și amplasare a publicității exterioare nr. DGAURF-REC-A-0008720-11, pe o suprafață totală de 44 mp, pe bd. Dacia (Aeroport) din sect. Botanica mun. Chișinău, pentru o perioadă de valabilitate începînd cu 17 septembrie 2011 și pînă la 16 septembrie 2012.

Ulterior, ca rezultat al adoptării hotărârii Curții de Apel Chișinău din 27 februarie 2013, prin care Primăria mun. Chișinău a fost obligată de a prelungi funcționarea autorizației de construire și amplasare a publicității exterioare nr. DGAURF-REC-A-0008720-11 din 17 august 2011 pe numele SRL „Solei-Turism”, societății i-a fost eliberată la 10 octombrie 2013 autorizația pe o perioadă de pînă la 31 decembrie 2013.

La expirarea termenului funcționării autorizației, SRL „Solei-Turism” la 29 noiembrie 2013 s-a adresat Primăriei mun. Chișinău cu cerere de prelungire a

autorizației nr. DGAURF-REC-A-0008720-02 din 10 octombrie 2013 pe un termen de 3 ani, care însă a rămas fără examinare.

Prin prezenta acțiune, SRL „Solei-Turism” în procedura contenciosului administrativ solicită obligarea Primăriei mun. Chișinău de a prelungi autorizația de construire și amplasare a publicității exterioare nr. DGAURF-REC-A-0008720-02 pe un termen de 3 ani.

Instanțele inferioare au decis admiterea acțiunii înaintate de SRL „Solei-Turism”, motivându-și soluția pe faptul că panoul publicitar instalat de societate corespunde condițiilor tehnice stabilite de lege, iar Primăria mun. Chișinău nu a probat în vreun mod neîndeplinirea de către solicitant a unor condiții de funcționare a autorizației ce ar aduce grave atingeri interesului public, securității naționale, ordinii sau sănătății publice care nu pot fi remediate sau dacă aceste deficiențe au fost identificate, nu au fost remediate în termenul stabilit.

Totodată instanțele au menționat că, nesoluționarea de către autoritatea publică locală a cererii prealabile de prelungire a autorizației, prezumă prelungirea tacită a acesteia.

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră neîntemeiate concluziile instanțelor judecătorești din următoarele considerente.

Conform art. 29 al. (1) lit. k) a Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, stabilite la art.4 alin.(1) din Legea privind descentralizarea administrativă, primarul exercită în teritoriul administrat atribuția de bază de eliberare a autorizațiilor și licențelor prevăzute de lege.

Pct. 11.1 al Regulamentului provizoriu privind autorizarea și amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicității, firmelor (inscripții și imagini exterioare) în mun. Chișinău, aprobat prin decizia Consiliului mun. Chișinău nr.71/15 din 03 mai 2007, stabilește cazurile de anulare a autorizațiilor, inclusiv drept urmare a expirării termenului de valabilitate a acestuia.

Or, odată cu expirarea termenului de valabilitate a autorizației nr. DGAURF-REC-A-0008720-02 la data de 31 decembrie 2013, SRL „Solei-Turism” nu a demontat panoul publicitar, ci prin prezenta acțiune a pretins la prelungirea funcționării autorizației.

Și Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr. 163 din 09 iunie 2010 definește construcțiile cu caracter provizoriu ca fiind - construcții autorizate care, conform documentației de urbanism și de amenajare a teritoriului, au o durată de existență limitată, stabilită de către emitent. Din categoria construcțiilor cu caracter provizoriu fac parte: chioșcuri, gherete, pavilioane, cabine, corpuri și panouri de afișaj, copertine, pergole sau alte obiecte similare.

Conform pct.8.1 din Regulamentul provizoriu privind autorizarea și amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicității, firmelor (inscripții și imagini exterioare) în mun. Chișinău, dispozitivele de publicitate amplasate pe domeniul public sau privat, constituie construcții provizorii și urmează a fi demontate de către proprietarii lor odată cu expirarea termenului de valabilitate al autorizației privind plasarea publicității sau cu anularea ei de către autoritățile administrației publice locale.

Astfel, în cumul normelor enunțate, rezultă că Primăria mun. Chișinău este unicul organ competent de a decide în vederea eliberării solicitantului a autorizației de construire și amplasare a publicității exterioare, care constituie o construcție cu caracter provizoriu și are o durată de existență limitată, iar la expirarea funcționării acesteia, dispozitivele de publicitate urmează a fi demontate.

Cu toate acestea, legea nu impune restricții solicitantului de a cere organului administrației publice locale în eliberarea unei noi autorizații în condițiile stabilite de lege.

Prin urmare, pentru eliberarea unei noi autorizații de construire și amplasare a publicității exterioare este necesar de a iniția o nouă procedură de obținere a acesteia.

În circumstanțele date, se impune admiterea recursului declarat de Primăria mun. Chișinău, casarea hotărârilor judecătorești pronunțate pe marginea pricinii date și pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii SRL „Solei-Turism”. Or, reieșind din limitele pretențiilor formulate de reclamant în cererea de chemare în judecată, obligarea autorității publice de a prelungi valabilitatea autorizației de construire și amplasarea publicității exterioare în virtutea unei hotărâri pronunțate de instanța de judecată, va fi considerată ca o substituie a atribuțiilor autorităților publice, întrucât eliberarea unei astfel de autorizații este luată exclusiv de organul abilitat cu aceste atribuții prin lege.

Cu titlu de consecință, rezultă și netemeinicia recursului declarat de SRL „Solei-Turism”, care a contestat legalitatea hotărârilor judecătorești în partea termenului de prelungire a autorizației de construire și amplasare a publicității exterioare. Or, instanța de judecată nu poate hotărî în privința condițiilor în care autoritatea publică ar urma să soluționeze cererea, deoarece s-ar încălca principiul separării puterilor de stat.

Ba mai mult, Legea contenciosului administrativ urmărește scopul de a pune la dispoziția instanțelor o cale procedurală de înlăturare a pasivității și inacțiunilor autorităților administrative, pentru a le obliga să se pronunțe asupra cererilor ce le sunt adresate, iar dacă reclamantul contestă refuzul nejustificat al administrației publice de a satisface o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege, instanța în cazul în care constată temeinicia pretențiilor înaintate, poate obliga autoritatea publică de a emite actul administrativ solicitat de reclamant.

Nu sunt relevante argumentele recurentului SRL „Solei-Turism” precum că hotărîrea irevocabilă a Curții de Apel Chișinău din 27 februarie 2013 confirmă respectarea cerințelor tehnice de instalare a panoului, or obiect al acțiunii examinate la acea dată a fost altul decât în prezentul litigiu, și anume anularea dispoziției Primăriei mun. Chișinău nr. 292-d din 18 aprilie 2012 „Despre anularea autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare”, inclusiv a autorizației eliberate SRL „Solei-Turism”, iar cu titlu de consecință societatea reclamantă a cerut și prelungirea autorizației de construire și amplasare a publicității exterioare, or la data emiterii actului administrativ contestat nu expiraseră termenul de funcționare a autorizației.

Nu sunt aplicabile litigiului dat prevederile art. 11 al. (1) din Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, în cazul în care aceasta vine în contradicție cu normele speciale enunțate mai sus.

Față de cele ce preced și având în vedere faptul că circumstanțele pricinii au fost stabilite pe deplin de către instanțele judecătorești inferioare, nefiind necesară

verificarea suplimentară a cărorva dovezi, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul declarat de SRL „Solei-Turism”, de a admite recursul declarat de Primăria mun. Chișinău, de a casa decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe și de a emite o nouă hotărâre, prin care acțiunea SRL „Solei-Turism” împotriva Primăriei mun. Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ de a respinge ca neîntemeiată.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. b), art. 445 alin. (3) CPC, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se respinge recursul declarat de SRL „Solei-Turism”.

Se admite recursul declarat de Primăria mun. Chișinău.

Se casează integral decizia Curții de Apel Chișinău din 27 noiembrie 2014 și hotărârea Judecătoriei Centru municipiul Chișinău din 10 iunie 2014 în pricina civilă la cererea de chemare în judecată a SRL „Solei-Turism” împotriva Primăriei mun. Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ și se emite o nouă hotărâre prin care:

Se respinge acțiunea SRL „Solei-Turism” împotriva Primăriei mun. Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ ca neîntemeiată.

Decizia este irevocabilă.

Președinte, judecătorul

Iulia Sîrcu

Judecătorii

Ion Corolevschi

Iuliana Oprea

Ion Druță

Galina Stratulat