

DECIZIE

07 iulie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Victor Burduh  
Nicolae Craiu

examinând recursul declarat de către avocatul Sergiu Cotruță în interesele Societății cu Răspundere Limitată „Bărzăun”,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de către Societatea cu Răspundere Limitată „Bărzăun” împotriva Primarului General al municipiului Chișinău privind anularea actelor administrative normative,

împotriva încheierii din data de 04 martie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ, din motiv că reclamanții nu pot revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ,

c o n s t a ț ă:

La 18 februarie 2021, avocatul Cotruță Sergiu, în interesele Societății cu Răspundere Limitată „Bărzăun”, a sesizat Curtea de Apel Chișinău cu acțiunea în contencios administrativ formulată împotriva Primarului General al municipiului Chișinău cu privire la controlul normativ al actelor administrative normative.

În motivarea acțiunii, reprezentantul reclamantului a indicat că, prin dispoziția de bază, nr. 133-d, a fost stabilit un termen limită de prelungire a autorizațiilor de construire și amplasare a firmelor (inscripții și imagini exterioare) în municipiul Chișinău, de până la 31 mai 2020, iar prin celelalte două dispoziții, care o completează pe cea de bază - Dispoziția nr. 312-d și Dispoziția nr. 1-d - a fost prelungit termenul până la 22 ianuarie 2021.

Reclamanta este deținătoarea mai multor autorizații pentru dispozitivele publicitare amplasate în municipiul Chișinău, iar la 30 noiembrie 2020 a înregistrat la Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a primăriei municipiului Chișinău, cererea nr. 7434, solicitând prelungirea autorizațiilor pentru dispozitivele publicitare amplasate în municipiul Chișinău. La 07 decembrie 2020, ca răspuns la cererea depusă, Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a emis actul administrativ individual nr. 21/7434, prin care a refuzat prelungirea termenului de valabilitate pentru dispozitivele publicitare.

La 13 ianuarie 2021, Pretura sectorului Buiucani a emis Prescripția nr. 28, prin care a obligat reclamanta să demonteze benevol și necondiționat 8

dispozitive publicitare cu suprafețele de 6x18,0 m.p., 2xS-36,0 m.p. și S.-67,2 m.p., care nu dispun de autorizație de amplasare a publicității amplasată la adresa: municipiul Chișinău, str. V. Lupu, cu aducerea terenului la forma inițială, conform art. 101 din Codul Funciar, în termenul de până la 22 ianuarie 2021. La fel ca și în actele administrativ individuale menționate mai sus, autoritatea publică locală a făcut referire la Dispoziția nr. 1-d din 06 ianuarie 2021 „Despre operarea de modificări în dispoziția viceprimarului nr. 312-d/2020 „Cu privire la instituirea Grupului de lucru în vederea elaborării proiectelor de Regulamente privind organizarea și desfășurarea activității de publicitate, reclamă și afișaj în orașul Chișinău”.

În temeiul aceluiași act normativ, la 15 ianuarie 2021, Pretura sectorului Buiucani a emis Prescripția nr. 48 din 15 ianuarie 2021, prin care a obligat reclamanta să demonteze alte 8 dispozitive, amplasate la adresa: municipiul Chișinău, str. Alba Iulia, colț cu L. Caragiale și L. Deleanu, cu aducerea terenului la forma inițială conform art. 101 din Codul Funciar, în termenul de până la 22 ianuarie 2021.

Tot Pretura sectorului Buiucani a emis, la 08 februarie 2021, Dispoziția nr. 54-d prin care a dispus demontarea forțată a dispozitivelor publicitare amplasate în perimetrul str. Alba Iulia Colț cu L. Caragiale și str. Alba Iulia Colț cu L. Deleanu, invocând aceeași Dispoziție nr. 312-d/2020.

În drept, reprezentantul reclamantei invocă faptul că dispozițiile nr. 133-d, 312-d și 1-d contravin prevederilor Legii organice nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.

De asemenea, subliniază că viceprimarul Chironda, la emiterea dispozițiilor al cărui control normativ îl solicită, nu a ținut cont de restricția impusă de art. 6 alin. (8) al Legii nr.160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător. Astfel, s-a admis crearea unei coliziuni dintr-un act subordonat legii, care interzice prelungirea autorizațiilor (actele administrative normate - Dispozițiile) și o lege organică care permite prelungirea autorizațiilor (art. 6 alin. (8) al Legii nr.160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător). Autoritatea publică locală justifică interdicția de prelungire a autorizațiilor prin faptul că urmează să fie întocmit un regulament nou privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate și afișaj în municipiul Chișinău, iar emiterea/prelungirea autorizațiilor urmează să aibă loc în conformitate cu acesta.

Califică reclamanta o asemenea justificare ca fiind una neplauzibilă, întrucât nici până la momentul de față un asemenea regulament nu a fost adoptat, or motivul neprelungirii autorizațiilor nu este unul real, iar **prejudiciile ce decurg din neprelungirea autorizațiilor sînt cît se poate de reale și considerabile.**

În opinia reclamantei, Dispozițiile nr. 133-d, 312-d și 1-d contravin și prevederilor art. 126 alin. (2) lit. b) al Constituției, astfel încît autoritatea publică locală a admis o încălcare flagrantă a dreptului constituțional la **libertatea comerțului** a Societății cu Răspundere Limitată "Bărzăun", or, restricționarea ilegală în prelungirea autorizațiilor publicitate constituie în sine un **impediment pentru prosperitatea întreprinderii**, aceasta în condițiile în care art. 6 alin. (8) al Legii nr.160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin

autorizare a activității de întreprinzător obligă autoritatea publică locală să prelungească autorizațiile dacă solicitantul întrunește condițiile legale.

Solicitările reclamantei constau în:

- Constatarea faptului că Dispoziția nr. 133-d din 20 martie 2020, Dispoziția nr. 312-d din 27 iunie 2020, și Dispoziția nr. 1-d din 6 ianuarie 2021 au fost adoptate cu încălcarea procedurii de adoptare a actelor normative prevăzută de Legea cu privire la actele normative și Legea privind transparența în procesul decizional;

- Constatarea faptului că dispozițiile contestate contravin art. 6 alin. (8) al Legii nr.160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător și art. 126 alin. (2) lit. b) al Constituției;

- Anularea, ca ilegală, a Dispoziției nr. 133-d din 20 martie 2020, în partea punctului 3 care prevede: „Autorizațiile de construire și amplasare a publicității exterioare și autorizațiile de construire și amplasare a firmelor (inscripții și imagini exterioare) eliberate anterior de către Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare se prelungesc după caz până la 31 mai 2020.”

- Anularea, ca ilegală, a Dispoziției nr. 312-d din 27 iunie 2020, în partea punctului 1 care prevede: "Dispoziția viceprimarului municipiului Chișinău nr. 133-d din 20 martie 2020 „Cu privire la instituirea Grupului de lucru în vederea elaborării proiectelor de Regulamente privind organizarea și desfășurarea activității de publicitate, reclamă și afișaj în orașul Chișinău " se modifică după cum urmează:

Punctul: 3 se expune într-o nouă redacție având următorul cuprins:

„Autorizațiile de construire și amplasare a publicității exterioare și autorizațiile de construire și amplasare a firmelor (inscripții și imagini exterioare), eliberate anterior de către Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare, se prelungesc, după caz, până la 31 decembrie 2020”.

- Anularea, ca ilegală, a Dispoziției nr. 1-d din 6 ianuarie 2021, în partea punctului 1 ce are următorul conținut: "Dispoziția viceprimarului municipiului Chișinău nr. 312-d din 27 iunie 2020 „Despre operarea de modificări în dispoziția viceprimarului nr. 133-d/2020 „Cu privire la instituirea Grupului de lucru în vederea elaborării proiectelor de Regulamente privind organizarea și desfășurarea activității de publicitate, reclamă și afișaj în orașul Chișinău" se modifică după cum urmează:

Punctul: 3 se expune într-o nouă redacție având următorul cuprins:

3.1. „Autorizațiile de construire și amplasare a publicității exterioare și autorizațiile de construire și amplasare a firmelor (inscripții și imagini exterioare) eliberate anterior de către Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare se prelungesc, după caz, până la 22 ianuarie 2021”.

3.2. Amplasarea sau reamplasarea ulterioară a dispozitivelor publicitare se va realiza conform prevederilor noului Regulament privind plasarea publicității exterioare în municipiul Chișinău, care urmează a fi adoptat de către Consiliul municipal Chișinău.

Curtea de Apel Chișinău, prin încheierea din 4 martie 2021, a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ, din motiv că reclamantii nu pot revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ (f.d. 30-38).

Împotriva încheierii instanței de apel, la 06 aprilie 2021, a depus recurs avocatul Sergiu Cotruță, în interesele Societății cu Răspundere Limitată „Bărzăun”, prin care a solicitat casarea încheierii cu restituirea cauzei spre examinare în aceeași instanță (f.d. 43-56).

În motivarea recursului, a invocat dezacordul cu soluția adoptată de către Curtea de Apel Chișinău ca instanță de fond, reiterând temeiurile de fapt și de drept ale prezentei acțiuni în control normativ, precum și faptul că recurenta este direct afectată de actele normative ale căror control normativ este solicitat, or, anume în baza acestora preturile municipale de sector emit prescripții și dispoziții de demontare a panourilor publicitare ce aparțin recurenteii.

Iar proprietatea, este, în condițiile legii, inviolabilă. Astfel, recurenta deține panouri publicitare la 32 adrese din municipiul Chișinău, demontarea cărora va cauza prejudicii considerabile societății reclamante.

Conform articolului 242 din Codul administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Instanța de recurs consideră că reprezentantul societății recurente s-a conformat prevederilor articolului 242 din Codul administrativ pentru demararea căii de atac în ordine de recurs, deoarece în speță recursul motivat împotriva încheierii din 04 martie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost depus prin intermediul poștei electronice la 06 aprilie 2021 (f.d. 43), încheierea atacată fiind recepționată de recurentă la data de 27 martie 2021 (f.d. 40).

Potrivit articolului 243, alin. (2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

În speță, completul nu consideră oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece în cererea de recurs argumentele au fost expuse cu suficientă claritate.

Pentru a se expune asupra legalității încheierii Curții de Apel Chișinău din 04 martie 2021, Colegiul va proceda la analiza, pe rând, a circumstanțelor cauzei, argumentelor recurenților și normelor de drept aplicabile acesteia.

Din materialele cauzei rezultă că obiectul prezentei spețe în contencios administrativ îl formează controlul normativ al dispozițiilor nr. 133-d din 20 martie 2020, nr. 312-d din 27 iunie 2020 și nr. 1-d din 6 ianuarie 2021 emise de Primarul municipiului Chișinău, în persoana viceprimarului de ramură Victor Chirona, în partea restricționării prelungirii autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare și a autorizațiilor de construire și amplasare a firmelor (inscripții și imagini exterioare) eliberate anterior de către Direcția generală arhitectură, urbanism și relații după 22 ianuarie 2021.

Curtea de Apel Chișinău, ca instanță de fond, prin încheierea din 4 martie 2021, în temeiul art. 207, alin. (1) și (2) lit. e) din Codul administrativ a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ, constatând că actelele administrative și-au produs deja efectele și nu afectează niciun drept subiectiv personal al reclamantei.

Cu referire la interesul legitim în materie de urbanism ale reclamantilor, instanța de recurs reține următoarele.

În conformitate cu art. 189, alin. (1) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Articolul 3 din Codul administrativ stipulează că legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de îndeplinire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Din interpretarea logico-juridică a normelor precitate, rezultă că unul din elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ, inclusiv a acțiunii în control normativ, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative, or, acțiunea în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat.

La acest aspect Colegiul notează că testului de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ urmează a fi supusă și acțiunea de control normativ, inclusiv prin verificarea revendicării unui drept propriu vătămat și una din formele activității administrative, conform articolelor 12 și 206, alin. (1), lit. e) din Codul administrativ. Or, în esență, scopul acțiunii în control normativ constă în anularea unui act administrativ normativ, care prin acțiunea sa aduce o atingere ilegală unui drept subiectiv concret recunoscut de lege unei anumite persoane.

Conform articolului 206, alin. (1), lit. e) din Codul administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

În corespundere cu articolul 12 din Codul administrativ, un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Potrivit articolului 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Articolul 39, alin. (1) și (2) din Codul administrativ garantează controlul judecătoresc al activității administrative și stipulează că acesta nu poate fi îngrădit. **Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.**

Astfel, din normele precitate rezultă cert că scopul acțiunii în control normativ constă în anularea unui act administrativ normativ, care prin acțiunea sa aduce o atingere ilegală unui drept subiectiv concret recunoscut de lege unei anumite persoane.

Sub acest aspect Colegiul relevă că prevederile articolului 207, alin. (2), lit. e) din Codul administrativ urmează a fi aplicată în corespundere cu dispozițiile articolelor 17, 20 și 39 din Codul administrativ.

Din coroborarea normelor citate mai sus rezultă că revendicarea dreptului propriu este una din condițiile fundamentale pentru ca acțiunea în contencios

administrativ să treacă testul admisibilității.

Această concluzie rezultă și din dispozițiile articolelor 3 și 38 alin. (2) din Codul administrativ, care în esență stipulează că orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul articolului 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de judecată competente.

Așadar, normele legale citate supra interzic un contencios obiectiv de legalitate și denotă opțiunea legiuitorului pentru un contencios administrativ subiectiv efectiv, implicând revendicarea apărării unui drept subiectiv propriu al reclamantului, astfel încât înaintarea oricărei acțiuni în contencios administrativ prevăzute la articolul 206, alin. (1) din Codul administrativ evocă pentru admisibilitate revendicarea unui drept subiectiv exclusiv al reclamantului.

Revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin cererea de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu, deoarece expresiile utilizate în textul articolelor 17, 38 și 189 din Codul administrativ de „drept vătămat” și de „încălcarea unui drept al său” se referă la drepturi subiective concrete.

La capitolul dat, Colegiul învederează că revendicarea dreptului trebuie să fie dedus din memoriul cererii de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu, or, sintagmele utilizate în textul articolelor 17, 38 și 189 din Codul administrativ de „drept vătămat” și de „încălcarea unui drept al său” se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse drepturile prin rigoare, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare *actio popularis*.

În acest sens este relevantă și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că pentru ca un reclamant să se poată declara victimă, acesta trebuie să prezinte dovezi plauzibile și convingătoare ale probabilității survenirii unei încălcări, la care ar fi supus personal, fiind insuficiente niște simple bănueli sau conjuncturi [Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene (cererea nr. 45572/00)]. Curtea a subliniat că în Convenție nu este prevăzută posibilitatea de a angaja o *actio popularis* în scopul interpretării drepturilor recunoscute în Convenție; aceasta nu autorizează nici persoanele particulare să se plângă în legătură cu o dispoziție de drept intern doar pentru că aceștia consideră, fără să fi suportat în mod direct efectele, că dispoziția respectivă încalcă Convenția (Aksu împotriva Turciei, Burden împotriva Regatului Unit).

Așadar, **un act administrativ poate fi anulat numai dacă și sub condiția de a se dovedi că a produs reclamantului o vătămare într-un drept ori într-un interes legitim, potrivit art. 17 Cod administrativ, care consacră contenciosul subiectiv.**

Instanța sesizată de contencios administrativ trebuie să verifice dacă prin actul administrativ care face obiectul acțiunii s-a adus atingere unei situații juridice subiective.

Însă, studiind cererea de chemare în judecată, precum și cererea de recurs, Colegiul atestă că pretențiile formulate de către Societatea cu Răspundere Limitată „Bărzăun” împotriva dispozițiilor nr. 133-d, 312-d și l-d ale primarului general nu afectează personal drepturile reclamantei. Or, din prevederile legale sus-citate rezultă că doar persoana în privința căreia sunt aplicate măsurile stabilite prin dispozițiile contestate este îndreptățită de a le contesta în instanță

în vederea apărării drepturilor și intereselor sale personale într-o eventuală acțiune în contestare, în care partea poate invoca și un control de legalitate incidental și cu efecte inter partes.

În această ordine de idei, Colegiul conchide că prima instanță corect a ajuns la concluzia de a declara inadmisibilă, în temeiul articolului 207, alin. (1) și (2), lit. e) din Codul administrativ, acțiunea în contencios administrativ depusă de către Societatea cu Răspundere Limitată „Bărzăun” cu privire la controlul normativ al Dispoziției nr. 133-d din 20 martie 2020, Dispoziției nr. 312-d din 27 iunie 2020 și Dispoziției nr. 1-d din 6 ianuarie 2021 .

Din considerentele menționate supra și având în vedere că încheierea din **04 martie 2021** a Curții de Apel Chișinău este întemeiată și legală, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a respinge recursul depus de către Societatea cu Răspundere Limitată „Bărzăun”.

Conform articolelor 193, 241 și 243, alin. (1), lit. b), (2) și (3) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se respinge recursul depus de avocatul Sergiu Cotruță în interesele Societății cu Răspundere Limitată „Bărzăun”.

Se menține încheierea din 4 martie 2021 a Curții de Apel Chișinău, adoptată în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de către Societatea cu Răspundere Limitată „Bărzăun” împotriva primarului municipiului Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ normativ.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței, judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Victor Burduh

Nicolae Craiu