

Dosarul nr. 3r-28/22
2-21024575-01-3r-26012022

Instanța de fond: Curtea de Apel Chișinău (jud: A.Bostan, Gr.Dașchevici, V.Negru)

DECIZIE

2 martie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Iurie Bejenaru
Aliona Miron

examinând recursul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Media Gallery”, reprezentată de avocatul Ion Cernolev,

în cauza de contencios administrativ, la acțiunea de control normativ depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Media Gallery” împotriva Primarului general al municipiului Chișinău, Primăriei municipiului Chișinău și Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare privind anularea în parte a actelor administrative normative,

împotriva încheierii din 16 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care acțiunea în contencios administrativ depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Media Gallery” a fost declarată inadmisibilă,

c o n s t a t ă:

La data de 16 februarie 2021, Societatea cu Răspundere Limitată „Media Gallery” (în continuare SRL „Media Gallery”) a depus în Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani acțiune în ordinea contenciosului administrativ împotriva Primarului general al municipiului Chișinău, Primăriei municipiului Chișinău și Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare, solicitând:

- anularea Dispoziției nr. 312-d din 27 iunie 2020 „despre operarea de modificări în dispoziția viceprimarului municipiului Chișinău nr. 133-d/2020 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” în partea ce ține de prelungirea termenului de valabilității autorizațiilor 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 până la 31 decembrie 2020;
- anularea Dispoziției nr. 1-d din 6 ianuarie 2021 a Viceprimarului municipiului Chișinău, despre operarea de modificări în Dispoziția nr. 312-d/2020 din 27 iunie 2020, în partea ce ține de prelungirea termenului de

valabilitate a autorizațiilor 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 pînă la 22 ianuarie 2021;

- prelungirea termenului autorizațiilor 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 pe numele SRL „Media Gallery” IDNO 1015600016912 pe o perioadă de 12 luni.

Prin încheierea din 23 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, acțiunea în contencios administrativ depusă de SRL „Media Gallery” a fost strămutată după competență, pentru examinare, la Curtea de Apel Chișinău.

Prin încheierea din 20 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău, pretenția reclamantei SRL „Media Gallery” împotriva Primarului general al municipiului Chișinău, Primăriei municipiului Chișinău și Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare privind prelungirea termenului autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare s-a separat într-un proces aparte. S-a ridicat conflict negativ de competență la judecarea acțiunii în contencios administrativ depusă de SRL „Media Gallery” împotriva Primarului general al municipiului Chișinău, Primăriei municipiului Chișinău și Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare privind prelungirea termenului autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare și autorizațiilor de construire și amplasare a firmelor (inscripții și imagini exterioare) eliberate anterior de către Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare pe numele SRL „Media Gallery” pe o perioadă de 12 luni.

Prin încheierea din 23 iunie 2021 a Curții Supreme de Justiție a fost constatată competența Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, pentru examinarea pretenției reclamantei privind prelungirea termenului autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare și autorizațiilor de construire și amplasare a firmelor (inscripții și imagini exterioare) eliberate anterior de către Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare pe numele SRL „Media Gallery”, pe o perioadă de 12 luni.

Cauza în contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de SRL „Media Gallery” împotriva Primarului general al municipiului Chișinău, Primăriei municipiului Chișinău și Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare privind anularea în tot a actelor administrative normative, s-a remis Curții de Apel Chișinău pentru examinare.

Prin încheierea din 16 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, acțiunea în contencios administrativ depusă de SRL „Media Gallery” a fost declarată inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, pe motiv că reclamanta nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

Invocând netemeinicia și ilegalitatea încheierii enunțate, la data de 24 decembrie 2021, SRL „Media Gallery”, reprezentată de avocatul Ion Cernolev, a depus prin poșta electronică a Curții de Apel Chișinău recurs, solicitând admiterea

acestui, casarea încheierii contestate cu pronunțarea unei noi decizii, de admitere a acțiunii.

În susținerea recursului s-a invocat dezacordul cu încheierea contestată, considerând-o ilegală și neîntemeiată pe motiv că a fost emisă cu încălcarea normelor de drept procedural, or, prima instanță urma să țină cont de normele de drept naționale, cât și de practica CEDO în vederea neîngrădirii dreptului privind accesul liber la justiție. La fel, a invocat că instanța de fond nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată și a interpretat în mod eronat legea.

În acest context a menționat că declararea acțiunii ca inadmisibilă pe motiv că lipsește încălcarea a unui drept prevăzut de art. 17 din Codul administrativ constituie în esență un refuz din partea Curții de Apel Chișinău de a examina în fond cauza, fapt ce constituie o violare a articolului 6 §1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în situația în care prin adoptarea actelor normative anularea cărora a fost solicitată prin prezenta acțiune în partea în care este stabilit termenul de valabilitate a autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare până la data de 22 ianuarie 2021 precum și refuzul de a fi prelungit termenul autorizațiilor de amplasare a publicității exterioare se încalcă în mod direct dreptul reclamantei de a desfășura activitate economică.

Or, în lipsa autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare, panourile care îi aparțin cu drept de proprietate nu pot funcționa și au fost demontate de preturile de sector.

Prin urmare, actele contestate încalcă în mod direct dreptul de proprietate al reclamantei, ceea ce presupune în mod automat că compania poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

Totodată, faptul că actele contestate și-au produs efectele juridice nu atestă în mod automat inadmisibilitatea acțiunii în sensul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ. Or, nu există o legătură causală între faptul că actul normativ și-a produs deja efectele juridice și faptul că reclamanta nu a reeveindicat prin acțiunea formulată un drept subiectiv vătămat.

Mai mult, instanța de fond nu a făcut referire la careva prevederi legale care ar permite declararea ca inadmisibilă a acțiunii pe motiv că actul administrativ contestat și-a produs deja efectele juridice.

Din considerentul că la depunerea recursului, Curtea de Apel Chișinău nu a verificat dacă documentul expediat de SRL „Media Gallery”, reprezentată de avocatul Ion Cernolev conține sau nu semnătura electronică validă, iar instanța de recurs a fost în imposibilitate la acea etapă de a verifica acest aspect, prin încheierea din 16 februarie 2022 a Curții Supreme de Justiție, a fost acordat SRL „Media Gallery”, reprezentată de avocatul Ion Cernolev, termen până la data de 1 martie 2022, ora 17.00, pentru prezentarea la Curtea Supremă de Justiție a cererii de recurs semnată în original, sau după caz, semnată cu semnătura electronică avansată calificată.

La data de 21 februarie 2022, în termenul stabilit de instanță, SRL „Media Gallery”, reprezentată de avocatul Ion Cernolev a înlăturat neajunsurile, prezentând Curții Supreme de Justiție cererea de recurs semnată în original, motiv pentru care aceasta a fost considerată depusă la data inițială.

În corespundere cu art. 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că recursul depus de SRL „Media Gallery”, reprezentată de avocatul Ion Cernolev la data de 24 decembrie 2021 este în termen, având în vedere că încheierea contestată a fost emisă la data de 16 decembrie 2021 (f.d.195).

În conformitate cu art. 243 alin. (2) Cod administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

În speță, Colegiul nu consideră oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece criticele recurente SRL „Media Gallery” au fost expuse cu suficientă claritate.

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră recursul depus de SRL „Media Gallery”, reprezentată de avocatul Ion Cernolev urmează a fi admis cu anularea încheierii din 16 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău și restituirea cauzei la rejudecare.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă decizie prin care anulează încheierea și adoptă o nouă încheiere.

Din conținutul recursului depus de SRL „Media Gallery”, reprezentată de avocatul Ion Cernolev, rezultă că recurenta nu este de acord cu încheierea din 16 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care acțiunea în contencios administrativ depusă de ultima a fost declarată inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, pe motiv că reclamanta nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17 (f.d.209-211,225-227).

Totodată, din motivarea actului judecătoresc ce constituie obiectul prezentului recurs, se desprinde că reclamanta nu a putut revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17, deoarece la data sesizării instanței de judecată cu prezenta acțiune în control normativ – 16 februarie 2021, actele administrative normative contestate și-au produs deja efectele juridice, motiv pentru care acțiunea depusă împotriva Primarului general al municipiului Chișinău, Primăriei municipiului Chișinău și Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a fost declarată inadmisibilă (f.d.196-203).

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție constată însă că prima instanță a interpretat în mod greșit normele de drept procedural pertinente speței, iar drept consecință prematur a declarat acțiunea ca inadmisibilă, pornind de la următoarele.

Colegiul reține că, potrivit art. 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.

La rândul său, art. 189 alin. (1) din același cod, statuează expres că orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

La caz, reclamanta a înaintat o acțiune în control normativ în conformitate cu art. 206 alin. (1) lit. e) din Codul administrativ. Totodată, conform art. 5 din același cod, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Conform art. 10 alin. (1) din Codul enunțat, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Iar conform art. 207 alin. (2) lit. e) din același Cod, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

Dispozițiile legale enunțate *inter alia* reglementează condițiile testului de admisibilitate pe care trebuie să le parcurgă acțiunea în contencios administrativ, inclusiv pentru acțiunea în contestare.

În acest context, Colegiul reține că unul dintre elementele definiției ale acțiunii în contencios administrativ, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, reclamantul care înaintează acțiune trebuie să urmărească și să justifice procesual pentru testul de admisibilitate revendicarea unui drept subiectiv propriu căruia îi se aduce atingere prin activitatea administrativă contestată.

În speță, instanța de recurs atestă că prin acțiunea înaintată, reclamanta SRL „Media Gallery” își manifestă dezacordul cu actele normative contestate în partea punctelor prin care s-a dispus prelungirea autotizațiilor 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 până la 31 mai 2020; până la 31 decembrie 2020 și respectiv până la 22 ianuarie 2021.

În corespundere cu art. 3 Cod administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire 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.

La acest capitol, Colegiul reține la caz și art. 39 alin. (1) și (2) din Cod administrativ care 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.

Sub acest aspect, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că prima instanță greșit a conchis că SRL „Media Gallery” nu revendică încălcarea, prin adoptarea actelor normative contestate, a unui drept în sensul art. 17, iar drept consecință neîntemeiat a declarat acțiunea acesteia inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

Aceasta deoarece ajungând la o astfel de concluzie, prima instanță a reținut în linii generale ca temei de inadmisibilitate a acțiunii faptul că SRL „Media Gallery” nu a invocat și nu a motivat care drept al său recunoscut de lege i-a fost încălcat prin adoptarea actelor normative care se solicită a fi anulate în prezenta speță și nu a dat o apreciere clară a argumentelor companiei din acțiune precum că dreptul vătămat revendicat al societății „Media Gallery” în sensul art. 17 din Codul administrativ constă în faptul încălcării dreptului de proprietate al acesteia prin desfășurarea activității economice, ceea ce presupune în mod automat că reclamanta poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17. Or, în lipsa autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare, panourile care îi aparțin cu drept de proprietate nu pot funcționa și au fost demontate de preturile de sector.

Cu referire la argumentele primei instanțe precum că la data sesizării instanței de judecată cu prezenta acțiune în control normativ – 16 februarie 2021, actele administrative normative contestate și-au produs deja efectele juridice, acestea nu pot constitui drept temei pentru declararea ca inadmisibilă a acțiunii în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

Or, aceste argumente la care se face referire în încheierea contestată cu recurs, în coroborare cu toate probele legal admisibile și necesare examinării complete și soluționării juste a cauzei de contencios administrativ pot fi puse la baza soluției fondului cauzei, însă nu la declararea ca inadmisibilă a acțiunii pe temeiul invocat.

Din aceste considerente și având în vedere că prin examinarea acțiunii de control normativ, reclamanta a urmărit un drept subiectiv care urma să fie asigurat prin procedura administrativă în corespundere cu prevederile legale, fapt care nu s-a realizat și pentru a nu admite încălcarea dreptului la un proces echitabil, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ conchide asupra necesității anulării încheierii din 16 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău cu restituirea cauzei la rejudecare în aceeași instanță, în același complet de judecată, or, declararea acțiunii ca inadmisibilă pentru motivele invocate de Curtea de Apel Chișinău în încheierea recurată, ar putea aduce atingere nejustificată a dreptului reclamantei de acces la instanța de judecată, protejat de art. 20 din Constituție.

În conformitate cu art. 230, 243 alin. (1) lit. c), alin. (2) 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 admite recursul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Media Gallery”, reprezentată de avocatul Ion Cernolev.

Se anulează încheierea din 16 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, la acțiunea de control normativ depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Media Gallery” împotriva Primarului general al municipiului Chișinău, Primăriei municipiului Chișinău și Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare privind anularea în parte a actelor administrative normative și se restituie cauza spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în același complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron