Dosarul nr.3ra-789/22
2-20152253-01-3ra-03082022

Prima instanță: Judecătoria Bălți, sediul Central (jud.: E. Balan)
Instanța de apel: Curtea de Apel Bălți (jud.: S. Procopciuc, D. Corolevschi, D. Stănilă)

Î N C H E I E R E

09 noiembrie 2022 mun. Chișinău

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

în componența:
Președintele completului, judecătorul Tamara Chișca-Doneva
judecătorii Iurie Bejenaru
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Vendostart”, reprezentată de Ocerednaia Larisa,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Vendostart” împotriva Consiliului mun.Bălți cu privire la anularea parțială a actului administrativ,

împotriva deciziei din 05 mai 2022 a Curții de Apel Bălți, prin care a fost respins apelul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Vendostart”, reprezentată de Ocerednaia Larisa, și menținută hotărârea din 03 martie 2021 a Judecătoriei Bălți, sediul Central,

c o n s t a t ă:

La 02 decembrie 2020, SRL „Vendostart” a depus cerere de chemare în judecată, în procedura contenciosului administrativ, împotriva Consiliului mun.Bălți cu privire la anularea parțială a actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că, deține panouri publicitare amplasate la următoarele adrese: XXXXX.

Pentru instalarea structurilor publicitare indicate şi plasarea publicității exterioare pe acestea, au fost eliberate certificat de urbanism și autorizație de construcție.

Construcția şi instalarea structurile publicitare a fost efectuată în corespundere cu legislația în vigoare, în baza documentelor eliberate de către Primăria mun.Bălţi, iar la instalarea panourilor și amplasarea publicității nu au fost admise încălcări.

Susține că, în urma depunerii cererii de prelungire a termenului contractelor de arenda cu nr.XXXXX din 05 februarie 2007 şi cu nr.XXXXX din 19 martie 2007, a primit copia deciziei Consiliului mun. Bălţi nr.11/29 din 29 septembrie 2020 cu privire la prelungirea termenelor contractelor de arendă a terenurilor, la fel şi anexa nr.1.

În decizia nr.11/29 din 29 septembrie 2020 a Consiliului mun. Bălţi s-a indicat următoarele: se prelungesc termenele contractelor de arendă a sectoarelor de teren cu persoanelor fizice şi juridice, conform anexei nr. l.

În anexă nr.1 sunt indicate panourile publicitare, care-i aparțin și anume, conform pct.113 - panoul publicitar, amplasat pe adresa: XXXXX, de 3 m.p., cu termenul arendei indicat până la 31 ianuarie 2021, fără drept de prelungire a termenilor contractului de arendă a terenului; conform pct.l14 - panoul publicitar, amplasat pe adresa: XXXXX, de 2 m.p., cu termenul arendei indicat de până la 31 ianuarie 2021, fără drept de prelungire a termenilor contractului de arendă a terenului.

Reclamanta consideră că, decizia nr.l1/29 din 29 septembrie 2020 a Consiliului mun. Bălţi în partea pct.l13 şi pct.l14 a anexei nr. l, în ceea ce privește stabilirea termenului arendei terenurilor ocupate de panouri publicitare numai până la 31 ianuarie 2021, fără drept de prelungire a termenilor contractului de arendă a terenului, ca fiind ilegală.

În baza deciziei Consiliului mun. Bălţi, la 05 februarie 2007 a încheiat cu Primăria mun.Bălţi contractul de arendă al lotului de pământ nr.74.

Potrivit punctul 1.1. din contract, obiect al acestuia, este terenul cu suprafața de 3 m.p., care se află în proprietatea Primăriei mun. Bălţi, situat pe adresa XXXXX, în hotarele indicate în planul anexat, care este parte integrantă a contractului. Arendașul folosește terenul de pământ sub instalarea panoului publicitar.

A notat că, prin deciziile Consiliului mun. Bălţi au fost introduse modificări în contractul de arendă, ce ține de amplasare, „str. XXXXX" a fost schimbată cu „str. XXXXX", precum şi termenul de arendă a fost stabilit până la data de 31 decembrie 2019. Hotarele lotului de pământ au fost stabilite la faţa locului, în corespundere cu planul cadastral al amplasării lotului de pământ.

Reclamanta a subliniat că, i-a fost eliberat certificatul de urbanism nr.XXXXX din 16 mai 2007, certificatul de urbanism nr.XXXXX din 15 februarie 2010 și autorizația de construire nr.XXXXX din 18 februarie 2010.

Construcția şi instalarea panoului publicitar, amplasat pe adresa: XXXXX, s-a efectuat în corespundere cu legislația în vigoare, în baza documentelor, eliberate de către Primăria mun. Bălţi, fără a fi admise încălcări. Documentația şi planul au fost coordonate cu Primăria mun.Bălţi şi cu toate serviciile şi instituțiile necesare, inclusiv şi cu Direcția poliției rutiere.

În baza deciziei Consiliului mun. Bălţi, la 19 martie 2007 a încheiat cu Primăria mun.Bălţi contractul de arendă al lotului de pământ nr.50.

Prin deciziile Consiliului mun. Bălţi au fost introduse modificări în contractul de arendă, termenul de arendă a fost stabilit până la 31 decembrie 2019. Hotarele lotului de pământ au fost stabilite la faţa locului, în corespundere cu planul cadastral al amplasării lotului de pământ. Construcția şi instalarea panoului publicitar, amplasat pe adresa: XXXXX, s-a efectuat în corespundere cu legislația în vigoare, în baza documentelor, eliberate de către Primăria mun. Bălţi, fără a fi admise

încălcări. Documentația şi planul au fost coordonate cu Primăria mun. Bălţi şi cu toate serviciile şi instituțiile necesare, inclusiv şi cu Direcția poliției rutiere.

Menționează că, la emiterea anexei nr.l, în partea pct.l13 şi pct.l14 al decizia Consiliului mun. Bălţi nr.l1/29 din 29 septembrie 2020, în ceea ce privește termenul arendei terenurilor ocupate de panouri publicitare, ce-i aparține cu drept de proprietate, a fost stabilit numai până la data de 31 ianuarie 2021, fără drept de prelungire a termenilor contractului de arendă a terenului, prin ce au fost încălcate prevederile Codului civil și ale Codului administrativ.

Drept temeiuri de anulare a actului administrativ contestat, reclamanta a invocat lipsa de claritate în ce privește criteriile prin care a fost stabilit termenul arendei terenurilor ocupate de panouri publicitare, ce-i aparține cu drept de proprietate, și anume până la data de 31 ianuarie 2021, fără drept de prelungire a termenilor contractului de arendă a terenului, lipsa motivării, lipsa egalității în situații similare, lipsa temeiurilor esențiale de drept şi de fapt care au stat la baza emiterii actului administrativ.

În contextul enunțat, SRL „Vendostart" a solicitat admiterea acțiunii și anularea parțială, prin excluderea de la pct.113 şi pct.114 din Anexa nr. l al deciziei Consiliului Bălţi nr.11/29 din 29.09.2020, din rubrica termenul arendei - *până la 31 ianuarie 2021* şi din Notă: *fără drept de prelungire a termenilor contractului de arendă a terenului,* ca fiind ilegal, cu obligarea Consiliul mun.Bălţi să emită act administrativ individual cu privire la prelungirea termenelor contractelor de arendă a terenurilor ocupate de panourile publicitare existente conform deciziei Consiliul mun.Bălţi nr.2/51 din 24 februarie 2011, cu stabilirea termenul a arendei de 5 ani.

Prin hotărârea din 03 martie 2021 a Judecătoriei Bălți, sediul Central a fost respinsă acțiunea depusă de SRL „Vendostart".

La 02 aprilie 2021, SRL „Vendostart", reprezentată de Ocerednaia Larisa, a depus apel împotriva hotărârii primei instanțe, iar la 27 mai 2021, a prezentat motivarea apelului (având în vedere că hotărârea integrală a fost notificată reprezentantului reclamantei la 28 aprilie 2022), solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a hotărârii din 03 martie 2021 a Judecătoriei Bălți, sediul Central.

Prin decizia din 05 mai 2022 a Curții de Apel Bălți a fost respins apelul depus de SRL „Vendostart", reprezentată de Ocerednaia Larisa, și menținută hotărârea din 03 martie 2021 a Judecătoriei Bălți, sediul Central.

Prima instanță și instanța de apel au motivat soluțiile de respingere a acțiunii prin faptul că, în raport cu analiza temeiniciei actului administrativ individual de prelungire a termenului locațiunii/(arendei indicat în anexa la decizie), potrivit prevederilor art.1253 Cod civil, termenul locațiunii nu poate depăși 99 de ani.

Spre deosebire de raporturile contractuale de arendă, în raport cu care Codul civil, la art.1291 stabilește că, termenul arendei nu va fi mai mic de 1 an, dispoziția normei juridice de la art.1253 Cod civil, nu stabilește obligativitatea respectării unui termen minim la momentul perfectării/reperfectării raporturilor de locațiune, fiind stabilit doar termenul maxim al locațiunii și anume de 99 de ani.

Instanțele de judecată au concluzionat că, autoritatea publică pârâtă, în realizarea dreptului discreționar de stabilire a termenului locațiunii, nu a încălcat norma legală care reglementează acest termen, astfel, autoritatea publică pârâtă nu a depășit limitele legale ale dreptului discreționar.

Cu trimitere la art.1280 Cod civil, instanțele de judecată au notat că, Consiliul mun.Bălţi prin decizia nr.11/29 din 29.09.2020 a prelungit contractele de arendă pe un termen determinat în limitele prevederilor legale, adică în limitele termenului de la art.1253 Cod civil, cu manifestarea intenției exprese de a nu prelungi în continuare contractele de arendă, ulterior expirării termenelor stabilite.

Instanțele de judecată ierarhic inferioare au concluzionat asupra temeiniciei refuzului de prelungire ulterioară a contractelor de arendă după expirarea termenelor specificate în decizia nr.11/29 din 29.09.2020, or, prelungirea contractelor de locațiune/(denumit la caz arendă) operează doar în situația în care locatorul (arendatorul) - Consiliul mun.Bălți, manifesta intenția de a da din nou bunul în locațiune după expirarea termenelor indicate în decizia nr.11/29 din 29.09.2020, circumstanță neconstatată la caz, or, arendatorul a manifestat în scris intenția de a nu prelungi contratele de arendă cu arendașul, fapt comunicat arendașului prin decizia contestată, cât și notificarea nr.03-12/3547 din 28.10.2020.

Totodată, instanța de apel a remarcat că, în cadrul examinării cauzei în ordine de apel, reprezentantul intimatului/autorității publice a declarat că, la moment Primăria mun.Bălți intenționează să îmbunătățească aspectul mun.Bălți și să renunțe la amplasarea panourilor publicitare din centul municipiului și din apropierea drumurilor.

Argumentele reclamantei, în raport cu decizia Consiliului mun.Bălți nr.2/51 din 24.02.2011 cu privire la stabilirea termenelor de atribuire în arendă a sectoarelor de teren, instanțele de judecată au subliniat că, potrivit prevederilor art.1253 Cod civil, termenul locațiunii nu poate depăși 99 de ani.

Din cele menționate, instanțele de judecată ierarhic inferioare au concluzionat că, autoritatea publică a acționat corect în baza prevederilor Codului civil, stabilind corect termenul locațiunii (arendei) și refuzând prelungirea contractelor în limita dreptului discreționar atribuit de lege.

Ceea ce denotă legitimitatea și temeinicia acțiunilor autorității publice la caz, de emitere a deciziei privind refuzul prelungirii contractelor de arendă.

Totodată, s-a stabilit netemeinicia și a pretenției privind obligarea emiterii actului administrativ de prelungire a contractelor de arendă pe un termen de 5 ani, or, faptul lipsei intenției autorității publice pârâte de a prelungi în genere contractele de locațiune (arendă) a fost stabilit la caz, precum și caracterul legitim și justificat al refuzului de prelungire.

Mai mult, autoritatea publică, a acționat prin prisma principiului legalității administrației, în măsura permisă de o normele drept care reglementează procesul de locațiune (arendă) a terenurilor aflate în gestiunea autorității publice. Autoritatea

publică nu a operat cu termeni generali și evazivi ci a aplicat reglementările concrete la caz, care sunt de regulă preferabile standardelor generale. Autoritate publică, în exercitarea la caz a dreptului discreționar atribuit de lege – Legea privind administrația publică locală, a acționat cu bună-credință în limitele legale stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul în limita împuternicirilor și în baza procedurii stabilite expres de lege. Or, prevederile art.992 și art.993 din Codul civil cert indică asupra libertății contractuale și semnifică că, contractul este acordul de voință realizat între două sau mai multe persoane prin care se stabilesc, se modifică sau se sting raporturi juridice. Părţile contractante pot încheia în mod liber, în limitele dispozițiilor legale imperative, contracte şi pot stabili conținutul lor.

Astfel, libertatea contractuală ține de dreptul părților de a determina liber dacă doresc să încheie un contract și dacă da, cu cine și în ce condiții să încheie acest contract. În condițiile în care primăria nu intenționează să prelungească cu SRL „Vendostar" contractele de locațiune, invocând ca argument - îmbunătățirea aspectului mun. Bălți (în special zona lui istorică), cu renunțarea de la toate panourile publicitare din centrul municipiului și din apropierea drumurilor, instanțele de judecată au rezumat că, nu poate fi obligată Primăria mun. Bălți la încheierea unor astfel de contracte, cu atît mai mult pe un termen determinat, de 5 ani.

De altfel, ține de oportunitatea decizională și rolul discreționar al primăriei de a determina termenul locațiunii.

Suplimentar, instanțele de judecată au considerat neîntemeiat argumentul SRL „Vendostar" referitor la pretinsul caracter discriminatoriu al actului administrative/activității administrative contestate.

Or, un tratament diferențiat a persoanelor se admite doar în situația când el este justificat. Legea interzice tratarea diferențiată, de către autoritatea publică, a persoanelor aflate în situații similare. În situația din speță nu suntem în prezența unui comportament discriminatoriu din partea autorității publice pârâte, or, stabilirea unor termene de locațiune (arendă) diferențiate, a fost justificat de către autoritatea publică pârâtă pe motivul locului de amplasare a construcțiilor-panouri publicitare.

Obiectul prezentei acțiuni nu reprezintă legitimitatea edificării/construcției panourilor publicitare la locul de amplasare a acestora ci nemijlocit raporturile contractuale de arendă a terenului pe care se află panourile publicitare, astfel, nefiind relevante la caz argumentele privind valabilitatea actelor permisive ale construcției – certificat de urbanism și autorizație de construire.

La 02 iunie 2022, SRL „Vendostart", reprezentată de Ocerednaia Larisa, a depus recurs împotriva deciziei instanței de apel, iar la 24 august 2022, prin intermediul oficiului poștal, a prezentat motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei din 05 mai 2022 a Curții de Apel Bălți și a hotărârii din 03 martie 2021 a Judecătoriei Bălți, sediul Central, cu emiterea unei decizii noi de admitere a acțiunii.

În susținerea recursului SRL „Vendostart”, reprezentată de Ocerednaia Larisa a invocat ilegalitatea şi netemeinicia deciziei instanței de apel, declarând că Curtea de Apel Bălți a examinat superficial prezenta speță, apreciind arbitrar probele administrate, nu au fost dovedite circumstanțele considerate de instanța de apel ca fiind stabilite, cu interpretarea și aplicarea eronată a normelor de drept material.

Recurenta a indicat că, nu a fost auzită de către instanța de apel, fiind încălcat dreptul la un proces echitabil garantat de art.6 CEDO.

De fapt, instanța de apel nu a motivat decizia contestată, neoferindu-i niciun răspuns clar și explicit la argumentele sale, fiind încălcat în așa mod accesul liber al justiție.

În conformitate cu art.244 alin.(1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

Conform art. 245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Bălți a pronunțat decizia contestată la 05 mai 2022, în ședință publică.

Actele cauzei atestă faptul că copia dispozitivului deciziei instanței de apel a fost notificată avocatei SRL „Vendostart”, Ocerednaia Larisa, la 10 mai 2022 prin intermediul poștei electronice, fapt ce rezultă prin scrisoarea anexată la actele cauzei (f.d. 196).

Totodată, din materialele cauzei rezultă că la 25 iulie 2022 avocatei SRL „Vendostart”, Ocerednaia Larisa, i-a fost notificată copia deciziei integrale a instanței de apel, fapt ce se confirmă prin scrisoarea anexată la actele cauzei (f.d.201).

În condițiile enunțate, recursul (preventiv și motivat) din 02 iunie 2022 și 24 august 2022 au fost depuse în conformitate cu art.245 din Codul administrativ.

La 29 august 2022, întru respectarea dreptului părților la un proces echitabil, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Consiliului mun.Bălți copia recursului (preventiv și motivat) depus de SRL „Vendostart”, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referinței, notificată ultimei la 05 septembrie 2022, fapt ce se confirmă prin scrisoarea de expediere și avizul poștal de recepție anexate la actele cauzei, însă intimata nu a depus referință (f.d.213-214).

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art.246 alin.(1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin.(2) din art.246 din Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că sintagma „*în special*" denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile curții de apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus.

Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului" de la art.245 alin.(2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ.

Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva

Regatului Unit, pct.38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct.230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct.85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct.45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p.141,§39).

La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6§1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, §31, Seria A, nr.212-A).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de SRL „Vendostart”, reprezentată de Ocerednaia Larisa.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Vendostart”, reprezentată de Ocerednaia Larisa, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul Tamara Chișca-Doneva

judecătorii Iurie Bejenaru

Aliona Miron