

ÎNCHEIERE

17 mai 2023

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Tamara Chișca-Doneva

Aliona Miron

Ion Malanciuc

examinând admisibilitatea recursului declarat de către Publicația Periodică „Aquarelle” Societate cu Răspundere Limitată, prin intermediul avocatului Vasile Josan,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de către Publicația Periodică „Aquarelle” Societate cu Răspundere Limitată împotriva Primarului General al mun. Chișinău, Primăriei mun. Chișinău, Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului mun. Chișinău cu privire la anularea deciziilor nr. 21/5301; 21/2225-p; 21/2228-p; 21/2229-p din 10 septembrie 2020, nr. 21/6312 din 20 octombrie 2020 și obligarea eliberării autorizațiilor prelungite,

împotriva deciziei din data de 14 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins apelul declarat de către Publicația Periodică „Aquarelle” Societate cu Răspundere Limitată, s-a menținut hotărârea din 21 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

constată:

La 20 noiembrie 2020 „Aquarelle” SRL a depus acțiune în contencios administrativ, concretizată ulterior, împotriva Primarului General al mun. Chișinău, Primăriei mun. Chișinău, Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului municipal Chișinău, prin care a solicitat anularea deciziilor din 10 septembrie 2020 și din 20 octombrie 2020, obligarea eliberării necondiționat a autorizațiilor prelungite în numărul de 38 unități. (f.d. 2-18, 97-98, vol.I)

În motivarea acțiunii „Aquarelle” SRL a indicat că prezentul litigiu are ca obiect, obligarea autorităților publice să elibereze autorizațiile prelungite privind amplasarea publicității exterioare. Societatea reclamantă este proprietara și beneficiara autorizațiilor de amplasare a publicității exterioare, în număr de 38 unități, eliberate anterior conform Legii nr. 1227 din 27 iunie 1997 de către Primăria mun. Chișinău, cu un termen de valabilitate până la 30 mai 2020.

În scopul prelungirii termenului autorizațiilor nominalizate societatea a expediat în adresa Primăriei mun. Chișinău și Direcției generale arhitectură urbanism și relații funciare scrisoarea nr. 48 din 26 martie 2020, prin care a solicitat prelungirea

autorizațiilor. Scrisoarea a fost recepționată de către autoritățile publice nominalizate la 08 mai 2020, fapt confirmat prin copia avizului de recepție.

Ulterior, prin scrisoarea nr. 21/2555 din data de 10 iulie 2020 Direcția generală arhitectură urbanism și relații funciare a informat „Aquarelle” SRL despre faptul că prin dispoziția Vice-Primarului General al mun. Chișinău nr. 312-d din 27 iunie 2020 au fost prelungite autorizațiile de amplasare a publicității exterioare, eliberate anterior de către Direcția generală arhitectură urbanism și relații funciare, până la data de 31 decembrie 2020. Prin urmare a fost prelungită și valabilitatea autorizațiilor eliberate în beneficiul „Aquarelle” SRL.

În opinia reprezentantului societății reclamante „Aquarelle” SRL a dobândit dreptul la prelungirea autorizațiilor nominalizate, prin 2 căi alternative și anume prin dispoziția Vice-Primarului nr. 312-d din 27 iunie 2020 și prin procedura aprobării tacite, având în vedere faptul că, în interiorul termenului de 10 zile lucrătoare, Primăria/Primarul General al mun. Chișinău, nu a oferit un refuz cu privire la cererea privind prelungirea autorizațiilor.

„Aquarelle” SRL a menționat că nu a recepționat autorizațiile nominalizate, în forma sa fizică. Primăria/Primarul General al mun. Chișinău și Direcția generală arhitectură urbanism și relații funciare nu au expediat autorizațiile prelungite. Astfel, la 19 august 2020 societatea a expediat în adresa autorităților pârâte cerere, prin care a comunicat despre dobândirea dreptului la prelungirea autorizațiilor, solicitând eliberarea necondiționată a autorizațiilor prelungite, în format material. Cerere care a fost recepționată de către autoritățile nominalizate, la 24 august 2020.

La 10 septembrie 2020 „Aquarelle” SRL a recepționat decizia(scrisoarea) Direcției generale arhitectură urbanism și relații funciare din 10 septembrie 2020, prin care i s-a comunicat că autorizațiile indicate în cerere au fost prelungite parțial, astfel încât, unele autorizații nu au fost prelungite deloc, în legătură cu efectuarea lucrărilor de reparație, iar altele au fost prelungite până la 01 august 2020.

„Aquarelle” SRL a relatat că în conținutul deciziei(scrisoarea) Direcției generale arhitectură urbanism și relații funciare din 10 septembrie 2020 nu s-a indicat termenul și modalitatea de contestare cu cerere prealabilă a actului administrativ expediat sau de adresare cu acțiune în contencios administrativ.

În scopul respectării procedurii prealabile la 08 octombrie 2020 societatea a expediat în adresa autorităților pârâte cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea/revocarea deciziei Direcției generale arhitectură urbanism și relații funciare din 10 septembrie 2020 și eliberarea necondiționată a autorizațiilor prelungite, în format material. Cererea prealabilă fiind recepționată de către autoritățile pârâte la 12 octombrie 2020, fapt confirmat prin copia avizului de recepție.

La 23 octombrie 2020 „Aquarelle” SRL a recepționat decizia(scrisoarea) Direcției generale arhitectură urbanism și relații funciare din 20 octombrie 2020, prin care i s-a comunicat că anterior, cererea de eliberare a autorizațiilor, a fost soluționată prin decizia(scrisoarea) din 10 septembrie 2020, fiind refuzată în mod repetat, eliberarea autorizațiilor prelungite, în format material.

Societatea reclamantă a indicat că în conținutul deciziei Direcției generale arhitectură urbanism și relații funciare din 20 octombrie 2020 nu s-a indicat termenul și modalitatea de contestare a actului administrativ.

Astfel, în opinia reprezentantului societății reclamante răspunsurile oferite de către Direcția generală arhitectură urbanism și relații funciare, la cererea inițială și cererea prealabilă, sunt acte administrative individuale nefavorabile, emise în lipsa atribuțiilor legale, cu depășirea limitelor dreptului discreționar, în lipsa unei motivări corespunzătoare, fără organizarea audierilor obligatorii pe marginea subiectului dat, cu negarea principiului securității raporturilor juridice și puterii lucrului decis a actelor administrative individuale favorabile, fapt care culminează cu adoptarea unor măsuri disproporționale.

La fel, a menționat că autoritățile pârâte nu au oferit un răspuns în interiorul termenului prevăzut de lege, pentru soluționarea cererilor, nu s-a indicat termenul și modalitatea de contestare cu cerere prealabilă a actului administrativ emis sau a termenului de adresare cu acțiune în contencios administrativ.

Cu privire la prelungirea expresă a autorizațiilor de publicitate de către Primăria mun. Chișinău, „Aquarelle” SRL a menționat că autorizațiile nominalizate au fost eliberate inițial, până la data de 30 mai 2020, însă prin scrisoarea nr. 21/2555 din 10 iulie 2020 Direcția generală arhitectură urbanism și relații funciare a informat societatea reclamantă că prin dispoziția Vice-Primarului nr. 312-d autorizațiile de amplasare a publicității exterioare au fost prelungite până la data de 31 decembrie 2020. Corespunzător fiind prelungită și valabilitatea autorizațiilor eliberate în beneficiul „Aquarelle” SRL până la 31 decembrie 2020.

Mai mult, la examinarea obiectivă a dispoziției Vice-Primarului nr. 312-d, care este un act administrativ individual favorabil, într-adevăr, se atestă că autorizațiile deținute de către „Aquarelle” SRL au fost prelungite până la 31 decembrie 2020.

Referitor la prelungirea tacită a valabilității autorizațiilor de amplasare a publicității exterioare societatea reclamantă a susținut că în interiorul termenului de 10 zile autoritățile publice pârâte nu au oferit niciun răspuns cu privire la cererea de prelungire a autorizațiilor de amplasare a publicității exterioare, în sensul în care ar fi refuzat prelungirea autorizațiilor sau ar fi suspendat termenul de examinare a cererii, fapt care duce la aprobarea tacită a cererii de prelungire a autorizațiilor de amplasare a publicității exterioare.

Societatea reclamantă a mai indicat că deciziile (scrisorile) din 10 septembrie 2020 și din 20 octombrie 2020 ale Direcției generale arhitectură urbanism și relații funciare, care sunt acte administrative individuale defavorabile, sunt afectate de mai multe vicii și anume nu sunt motivate corespunzător, nu sunt indicate unele elemente de structură ceea ce duce la nulitatea acestora.

„Aquarelle” SRL a indicat că prin acțiunile întreprinse autoritățile pârâte aduc o ingerință în dreptul de proprietate al societății asupra actelor permissive deținute, or, autorizațiile de amplasare a publicității exterioare, eliberate și prelungite, inclusiv prin procedura acceptării tacite, constituie adevărate bunuri în sensul Curții Europene a Drepturilor Omului și respectiv în sensul dreptului național, iar ingerința adusă acestora și drepturilor care acestea le conferă, duce inevitabil la violarea dreptului de proprietate al întreprinderii.

Cu referire la buna-credință a societății și erorile statului „Aquarelle” SRL a menționat că pe parcursul procedurilor administrative, care au vizat obținerea și prelungirea autorizațiilor de amplasare a publicității exterioare, societatea a acționat cu bună-credință, conformându-se tuturor cerințelor impuse de legislație și de către

autoritatea publică. Pretinsele „iregularități”, „neconformități” și „nerespectări de procedură” invocate de către autoritățile pârâte, nicidecum nu pot fi puse pe umerii beneficiarului și proprietarului autorizațiilor de amplasare a publicității exterioare. „Aquarelle” SRL nu este autoritatea care veghează legalitatea acțiunilor autorităților publice și nici nu poate purta vreo vină pentru eventualele „omisiuni”, care eventual, pot face obiectul unor investigații ulterioare. „Aquarelle” SRL s-a adresat în mod oficial cu cerere către autoritățile pârâte, s-a conformat întru totul cerințelor legale și a obținut dreptul la amplasarea publicității exterioare, conform prevederilor legale.

Referitor la puterea lucrului decis a actelor administrative și securitatea raporturilor juridice, societatea reclamantă a menționat că, atât autorizațiile de amplasare a publicității exterioare, cât și dispoziția Vice-Primarului nr. 312-d reprezintă veritabile acte administrative individuale favorabile. Astfel, actele permissive deținute de către „Aquarelle” SRL se bucură de puterea lucrului decis, fapt care, impregnează caracterul definitiv al drepturilor pe care le conferă beneficiarului acestora. Or, este evident faptul că, autoritățile pârâte, au omis toate termenele posibile pentru a interveni asupra drepturilor conferite de autorizațiile a căror proprietar este „Aquarelle” SRL. Prin urmare, întreprinderea de către autoritățile pârâte, a unor măsuri ce vizează negarea acestor drepturi, care au dobândit un caracter definitiv, contravine securității raporturilor juridice.

Prin hotărârea din data de 21 decembrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani s-a respins, ca fiind neîntemeiată, acțiunea înaintată de către „Aquarelle” SRL împotriva Primarului General al mun. Chișinău, Primăriei mun. Chișinău, Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului mun. Chișinău cu privire la anularea deciziilor nr. 21/5301; 21/2225-p; 21/2228-p; 21/2229-p din 10 septembrie 2020, nr. 21/6312 din 20 octombrie 2020 și obligarea eliberării autorizațiilor prelungite. (f.d.191, 198-221, vol. I)

La 19 ianuarie 2022 „Aquarelle” SRL a depus apel împotriva hotărârii din 21 decembrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, iar la data de 30 martie 2022 a prezentat motivarea apelului, cu respectarea termenelor prevăzute de art. 232 din Codul administrativ.

Prin decizia din data de 14 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău s-a respins apelul declarat de către „Aquarelle” SRL, s-a menținut hotărârea din 21 decembrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani. (f.d. 53,54-69, vol.II)

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel a reținut prevederile art.15 alin.(1), pct. 3, lit. a) și c) din Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17 iunie 2016, potrivit căror primarul general, printre altele, eliberează autorizații și alte acte permissive prevăzute de lege, având dreptul de a le suspenda sau revoca din motive temeinic justificate, dispune demontarea și evacuarea, inclusiv forțată, a panourilor publicitare instalate în mod neautorizat, a unităților comerciale staționare provizorii și unităților mobile de orice tip, a obiectelor și instalațiilor de orice tip, amplasate ilegal pe domeniul public; dispune, în limitele competenței sale, contracararea activității de comerț, inclusiv a comerțului ambulant, desfășurate cu încălcarea legislației.

Conform pct.11.1, lit. f) din Regulamentul provizoriu privind autorizarea și amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicității exterioare, firmelor (inscripții și imagini exterioare) în municipiul Chișinău, aprobat prin Decizia Consiliului

municipal Chişinău nr.71/15 din 03 mai 2007, autorizațiile se anulează în cazul în care din anumite motive expuse și întemeiate juridic devine imposibilă prelungirea autorizației. Titularul autorizației este informat despre acest fapt cu cel puțin 30 de zile înainte de expirarea termenului de valabilitate.

Cu referire la normele citate și în coraport cu materialele cauzei, instanța de apel a conchis că instanța de fond întemeiat a ajuns la concluzia că nu sunt careva temeiuri care ar duce la anularea refuzului Direcției generală arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului municipal Chişinău privind prelungirea termenului de valabilitate a autorizațiilor eliberate „Aquarelle” SRL, or intimații și-au exercitat dreptul discreționar în conformitate cu normele legale.

În susținerea opiniei enunțate, instanța de apel a subliniat că înscrisurile anexate în dosarul administrativ denotă cert că prin scrisoarea Direcției generală arhitectură, urbanism și relații funciare nr. 06-28/577 din 27 noiembrie 2020, „Aquarelle” SRL a fost informată că în baza multiplelor adresări din partea Preturilor de sector, prin care solicită anularea autorizațiilor de construire și amplasarea publicității exterioare pentru dispozitivele publicitare, autorizațiile eliberate anterior firmei „Aquarelle” SRL după expirarea termenului de valabilitate nu vor fi prelungite. Amplasarea sau reamplasarea ulterioară a dispozitivelor de publicitate se va realiza conform prevederilor noului Regulament, care urmează a fi adoptat de către Consiliul mun. Chişinău până la finele anului (f.d. 195 dosar administrativ). Prin urmare, până la aprobarea noului Regulament privind organizarea și desfășurarea activității de publicitate, reclamă și afișaj în orașul Chişinău, se face imposibilă prelungirea autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare.

A mai învederat instanța de apel că argumentele societății reclamante cu privire la aprobarea tacită de prelungire a autorizațiilor eliberate anterior, sunt nefondate, deoarece „Aquarelle” SRL a beneficiat de autorizații de construire și amplasare a publicității exterioare reieșind din prevederile Regulamentului provizoriu privind autorizarea și amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicității exterioare, firmelor (inscripții și imagini exterioare) în municipiul Chişinău anexa 1 la Decizia Consiliului Chişinău nr. 71/15 din 03 mai 2007, efectele juridice ale autorizațiilor fiind consumate prin expirarea termenului pentru care a fost acordată. Astfel, societatea urma să se conformeze prevederilor Regulamentului enunțat și să solicite eliberarea unei noi autorizații, după expirarea termenului de valabilitate al celei vechi.

La 13 ianuarie 2023 „Aquarelle” SRL a expediat în adresa Curții de Apel Chişinău recursul nemotivat împotriva deciziei din 14 decembrie 2022 a Curții de Apel Chişinău, iar la data de 06 martie 2023 a prezentat Curții Supreme de Justiție motivarea recursului, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii instanței de fond cu emiterea unei noi hotărâri privind admiterea integrală a acțiunii. (f.d. 71,74-102, vol.II)

În susținerea recursului „Aquarelle” SRL a reiterat circumstanțele de fapt și de drept menționate în acțiune, totodată a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel și cu hotărârea instanței de fond, considerându-le neîntemeiate, fiind bazate pe interpretarea și aplicarea eronată a normelor de drept material, aprecierea arbitrară a suportului probatoriu.

A opinat că instanțele de judecată în motivarea s-au contrazis, ori pe de o parte au constatat că Primarul General al mun. Chişinău este unicul subiect care deține

competența de a elibera autorizații și alte acte permissive prevăzute de lege, pe de altă parte au apreciat că Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului mun. Chișinău este competentă de a decide eliberarea sau refuzul autorizațiilor de amplasarea a publicității.

„Aquarelle” SRL a subliniat că Regulamentul adoptat de către Consiliul mun. Chișinău, în calitate de act normativ subsecvent, nu poate contrazice legea în calitate de act normativ superior, în prezenta speță autoritatea publică pârâtă nu a motivat în nici un fel refuzul eliberării autorizațiilor prelungite.

Mai mult, Primarul General al mun. Chișinău a ratat termenul legal pentru a motiva un eventual refuz, iar legea prevede explicit că, lipsa unui răspuns în interiorul termenului prevăzut oferă dreptul petentului de a obține actul permisiv în temeiul procedurii tacite.

La fel a menționat că instanțele de judecată au confundat dreptul discreționar, care se exercită în interiorul limitelor prevăzute de lege și dreptul discreționar nelimitat, care nu este altceva decât o manifestare a puterii publice nelimitate – arbitrar.

La 06 martie 2023 Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa autorităților intimatelor copia cererii de recurs depusă de „Aquarelle” SRL, fiindu-le explicat dreptul de a depune referințe la recursul declarat, care au fost recepționate, conform avizelor de recepție (f. d. 112-114, vol. II).

Până la data stabilită pentru examinarea admisibilității recursului, în adresa Curții Supreme de Justiție referințe nu au parvenit.

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

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) Cod 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 Chișinău a pronunțat decizia contestată la 14 decembrie 2022, dispozitivul fiind notificat reprezentantului recurentului „Aquarelle” SRL la data de 16 decembrie 2022, iar decizia motivată ce se solicită a fi casată la data de 03 februarie 2023, fapt ce se confirmă prin extrase din poșta electronică anexate la dosar (f. d. 70,73, vol. II).

Astfel, recursul depus de „Aquarelle” SRL la 13 ianuarie 2023 și motivarea acestuia la 06 martie 2023 sunt în termen.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de „Aquarelle” SRL în raport cu materialele cauzei, completul Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) Cod 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 Cod 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 Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, 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 reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ 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 Curții Supreme de Justiție 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 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 Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de „Aquarelle” SRL.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul Curții Supreme de Justiție

dispune:

Recursul depus de Publicația Periodică „Aquarelle” Societate cu Răspundere Limitată, prin intermediul avocatului Vasile Josan, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Tamara Chișca-Doneva

Judecători

Aliona Miron

Ion Malanciuc