



CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea recursului declarat de către Întreprinderea cu Capital Străin „Epamedia” Societate cu Răspundere Limitată,

în cauza de contencios administrativ, intentată la acțiunea depusă de către Întreprinderea cu Capital Străin „Epamedia” Societate cu Răspundere Limitată împotriva Primăriei mun. Chișinău privind anularea răspunsurilor nr.21/503 din 02 martie 2022, nr.03-111/1174 din 11 aprilie 2022 la cererea prealabilă și eliberarea autorizației de amplasare a publicității,

împotriva deciziei din 23 mai 2023 a Curții de Apel Chișinău,

*(Dosarul nr. 3ra-823/23
PIGD 2-22060815-01-3ra-09082023)*

Recursul declarat până la 01 septembrie 2023. Temeiurile recursului nu se încadrează în prevederile art.246 din Codul administrativ (în vigoare până la 01 septembrie 2023). Dezacordul recurenteii cu soluția pronunțată nu constituie temei de casare a actului juridic contestat.

Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani – G. Cazacu
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău – G. Mîra, D. Băbălău, I. Dutca

10 aprilie 2025

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților admisibilitatea recursului depus de Întreprinderea cu Capital Străin „Epamedia” Societate cu Răspundere Limitată,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte,*

Ion Malanciuc,

Diana Stănilă, *judecători,*

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 03 mai 2022, ÎCS „Epamedia” SRL a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Primăriei mun. Chișinău, prin care a solicitat anularea răspunsurilor nr.21/503 din 02 martie 2022 și nr.03-111/1174 din 11 aprilie 2022 la cererea prealabilă cu eliberarea autorizației de amplasare a publicității.

2. În motivarea acțiunii, ÎCS „Epamedia” SRL a indicat că la 02 martie 2022 de către Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a fost emis răspunsul cu nr. 21/503, recepționat de către societatea reclamantă la 09 martie 2022, cu referire la solicitarea eliberării autorizației de amplasare a publicității exterioare pe panourile din stațiile de așteptare a transportului public deținute de către ÎCS „Epamedia” SRL în baza contractului de investiții semnat în anul 2007 cu Primăria mun. Chișinău. În motivarea acestui răspuns Primăria mun. Chișinău, prin intermediul Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare a făcut referire la prevederile dispoziției viceprimarului mun. Chișinău nr.1-d din 06 ianuarie 2021, prin care s-a instituit un grup de lucru în vederea elaborării proiectelor de Regulamente privind desfășurarea activității de publicitate, iar eliberarea unor autorizații noi va fi posibilă, doar după aprobarea noului Regulament de amplasare a publicității, de către Consiliul municipal Chișinău. Al doilea aspect pe care l-a reflectat Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare în răspunsul său, ține de a informa petiționara despre statutul contractului de investiții semnat între ÎCS „Epamedia” SRL și Primăria mun. Chișinău.

3. Societatea reclamantă a menționat că solicitarea înaintată ține de autorizarea publicității în baza contractului de investiții semnat în 2007, care nu are legătură cu dispozițiile la care se face referire în răspunsul autorității pârâte, mai mult decât atât, contractul de investiții este perfect valabil, fapt demonstrat prin simpla manifestare de voință a părților, materializat prin executarea lucrărilor raportate de ÎCS „Epamedia” SRL către autoritatea publică locală, care duc la drepturi și obligații din partea ambelor părți.

4. ÎCS „Epamedia” SRL a susținut că în baza dispoziției viceprimarului nr. 54-d din 18 februarie 2022, s-a decis eliberarea autorizațiilor de publicitate până la 31 decembrie 2022, dar nu mai puțin de 12 luni.

5. Cât privește statutul contractului de investiții semnat între Primăria mun. Chișinău și ÎCS „Epamedia” SRL, a remarcat că potrivit art.10 din contract, acesta se consideră prelungit dacă intenția de a-l înceta nu este anunțată cu cel puțin 12 luni înainte de expirarea acestuia, iar o astfel de intenție din partea

Primăriei mun. Chișinău nu a parvenit, astfel că acesta a fost prelungit pe un termen de 5 ani.

6. A mai indicat că continuitatea relațiilor contractuale se demonstrează și prin multitudinea de demersuri înaintate de ÎCS „Epamedia” SRL către autoritatea publică locală pentru conectarea la electricitate a stațiilor de așteptare a transportului public, autorizarea publicității, plângeri la organele de drept privind prejudicierea stațiilor de așteptare a transportului public, declarațiile publice, întocmite și transmise atât în scris, cât și verbal.

7. Societatea reclamantă a menționat că la baza solicitării autorizării publicității, stă contractul de investiții semnat între Primăria mun. Chișinău și ÎCS „Epamedia” SRL, prin care, potrivit art.4 al contractului, se stabilește expres că, administrația publică locală va acorda Investitorului (Epamedia SRL) toate autorizațiile necesare, pe perioada contractului, contractul fiind valabil și acestea urmând a fi eliberate.

8. La 18 aprilie 2022 a recepționat răspunsul Primăriei mun. Chișinău nr.03-111/1174 din 11 aprilie 2022, potrivit căruia, în caz de dezacord cu acesta, persoana interesată îl poate contesta în decurs de 30 zile.

9. În opinia reprezentantului societății reclamante răspunsurile oferite de administrația publică locală nr. 21/503 din 02 martie 2022 și nr. 03-111/1174 din 11 aprilie 2022, sunt incorecte, prin urmare sunt pasibile anulării.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

10. Prin hotărârea din data de 25 octombrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani s-a respins ca neîntemeiată acțiunea înaintată de ÎCS „Epamedia” SRL împotriva Primăriei mun. Chișinău privind contestarea actelor administrative. (f.d. 28, 35-39)

11. Hotărârea instanței de fond a fost contestată cu apel, în termen la 09 noiembrie 2022, de către ÎCS „Epamedia” SRL. (f.d.32)

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

12. Prin decizia din 23 mai 2023 a Curții de Apel Chișinău s-a respins apelul declarat de către ÎCS „Epamedia” SRL împotriva hotărârii din 25 octombrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani. (f.d. 79, 80-91)

13. Pentru a ajunge la această concluzie, instanța de apel a constatat că prin dispoziția Primarului General al mun. Chișinău nr. 54-d din 18 februarie 2022 s-a dispus prelungirea termenului de valabilitate a autorizațiilor de plasare a publicității exterioare până la data de 31 decembrie 2022, dar nu mai puțin de 12 luni.

14. Prin solicitarea nr.03/2022 adresată Primăriei mun. Chișinău, ÎCS „Epamedia” SRL a solicitat eliberarea autorizației de construire și amplasare a publicității exterioare a stațiilor de așteptare a transportului public și a certificatului de urbanism indicat mai jos pe perioada 01 ianuarie 2022 – 31 decembrie 2022.

15. Prin răspunsul Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare nr. 21/503 din 02 martie 2022, ÎCS „Epamedia” SRL i s-a comunicat că urmare

a prevederilor dispoziției viceprimarului municipiului Chișinău nr.1-d din 06 ianuarie 2021 despre operarea de modificări în dispoziția viceprimarului nr.312-s/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, examinarea posibilității eliberării unor autorizații noi va fi posibilă, doar conform prevederilor noului Regulament privind plasarea publicității exterioare în mun. Chișinău, care este transmis spre aprobare către Consiliul municipal Chișinău și urmează a fi aprobat la una din ședințe. La moment în lipsa unor altor dispoziții ale Primăriei mun. Chișinău, Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare nu eliberează autorizații noi niciunui agent economic, până la aprobarea Regulamentului care reglementează plasarea publicității exterioare în mun. Chișinău. Totodată, a solicitat informarea DGAURF despre statutul contractului de parteneriat public privat semnat cu Primăria mun. Chișinău, care a expirat încă la 19 ianuarie 2022.

16.Instanța de apel, raportând circumstanțele de fapt constatate la prevederile pct.1.7, pct.2.1, pct.2.2, pct. 6.1.10, pct. 6.1.13, pct.8.1 din Regulamentul provizoriu privind autorizarea și amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicității exterioare, firmelor (inscripții și imagini exterioare) în mun. Chișinău, aprobat prin decizia Consiliului mun. Chișinău nr.71/15 din 03 mai 2007, art.4, alin. (1-2), art. 5, alin.(1-2) din Legea privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului nr. 835 din 17 mai 1996, art. 29, alin.(1), lit. k) și art. 15, alin. (1), pct. 3), lit. a) din Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28 decembrie 2006, a concluzionat că acțiunea depusă de către ÎCS „Epamedia” SRL este neîntemeiată.

17.În acest sens instanța de apel a menționat că Primarul General al mun. Chișinău are dreptul de a suspenda sau revoca autorizații din motive temeinic justificate. Prin urmare, 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.

18.La caz, Curtea de Apel Chișinău a constatat că în conținutul autorizației de construire și amplasare a publicității exterioare eliberate ÎCS „Epamedia” SRL, s-a indicat expres faptul că dispozitivele de publicitate sunt construcții provizorii și urmează a fi demontate la prima solicitare a administrației publice locale.

19.Astfel, reieșind din conduita autorității publice emitente a răspunsurilor contestate de către ÎCS „Epamedia” SRL în coraport cu reglementările legale pertinente, instanța de apel a menționat că autoritatea publică și-a exercitat dreptul discreționar, din motivarea răspunsurilor emise fiind recunoscute punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului său discreționar, acestea fiind emise cu respectarea limitelor legale și conform scopului acordat prin lege, careva temeuri de anulare a acestora nefiind stabilite.

20. Curtea de Apel Chișinău a subliniat că Primăria a fost în drept să refuze eliberarea autorizației de publicitate, ținând cont de dreptul discreționar al acesteia, prin prisma art. 16 din Codul administrativ și art. 137 din Codul administrativ.

21. Totodată, instanța de apel a remarcat că autoritatea prin răspunsurile contestate a indicat că examinarea posibilității eliberării unor autorizații noi va fi posibilă, doar conform prevederilor noului Regulament privind plasarea publicității exterioare în mun. Chișinău, aprobat către Consiliul Municipal Chișinău, la moment în lipsa unor altor dispoziții ale Primăriei mun. Chișinău, Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare nu eliberează autorizații noi niciunui agent economic, până la aprobarea Regulamentului care reglementează plasarea publicității exterioare în mun. Chișinău.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

22. Împotriva deciziei instanței de apel a depus recurs ÎCS „Epamedia” SRL, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel cu emiterea unei noi decizii privind admiterea integrală a cererii de chemare în judecată. (f.d.93,101-105)

23. În motivarea recursului ÎCS „Epamedia” SRL a invocat dezacordul cu concluzia instanței de apel, considerând că la emiterea deciziei instanța de apel nu a constatat și elucidat pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei.

24. În acest sens societatea recurentă a considerat că concluzia instanței de apel precum că în conținutul autorizației de construire și amplasare a publicității exterioare eliberate s-a indicat expres faptul că, dispozitivele de publicitate sunt construcții provizorii și urmează a fi demontate la prima solicitare a administrației publice locale, este total eronată, or acesteia nu i-a fost solicitată demontarea dispozitivelor publicitare din motiv că dispozitivele publicitare sunt părți incorporate în stațiile de așteptare a transportului public din mun. Chișinău, construite de ÎCS „Epamedia” SRL în cadrul executării contractului de parteneriat public - privat încheiat cu Primăria mun. Chișinău la 19 ianuarie 2007.

25. Solicitarea privind eliberarea autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare este motivată prin faptul, că în perioada 14 septembrie 2010 – 25 martie 2019, ÎCS „Epamedia” SRL a fost în procedură de insolvabilitate. Iar la finalizarea acestei proceduri, autorizațiile de construire și amplasare a publicității erau expirate, nefiind posibilă prelungirea acestora.

26. ÎCS „Epamedia” SRL a evidențiat faptul că începând cu anul 2021 și până în prezent, dispunând de 421 de dispozitive publicitare, amplasate în 196 de stații de așteptare a transportului public, nu a primit nici o autorizație, or, cererile adresate Primăriei mun. Chișinău, fiind mereu respinse/refuzate pe motivul lipsei unui nou Regulament privind plasarea publicității exterioare în mun. Chișinău.

27. La fel, a invocat dezacordul cu concluzia precum că nu au fost stabilite careva temeiuri de anulare a răspunsurilor contestate, or cererea societății recurente este întemeiată în baza clauzelor contractului de parteneriat public-

privat încheiat între Primăria mun. Chișinău și ÎCS „Epamedia” SRL la 19 ianuarie 2007, prin care Primăria mun. Chișinău s-a obligat să acorde investitorului toate autorizațiile de amplasare și funcționare a publicității pe domeniul public și privat al mun. Chișinău.

28.ÎCS „Epamedia” SRL, urmare a executării obligațiilor sale contractuale a construit în mun. Chișinău 310 stații de așteptare a transportului public în mun. Chișinău, dintre care 196 stații de așteptare au fost deja schimbate pe construcții noi, fiind asigurat iluminatul acestora, întreținerea curentă. Inclusiv și în anul 2022, a fost efectuată reparația capitală încă a 10 stații de așteptare a transportului public. Deși îndatoririle de construire a stațiilor din partea investitorului au fost îndeplinite, fiind acceptate de partenerul public, obligația Primăriei Chișinău în raport cu partenerul privat de a stabili locațiile pentru amplasarea publicității a rămas nevalorificată.

29.În aceste circumstanțe societatea recurentă a considerat refuzurile contestate ca fiind abuzive și ilegale, autoritatea publică locală nu și-a motivat refuzul în eliberarea autorizației, doar a menționat despre lipsa unui nou Regulament privind plasarea publicității exterioare în mun. Chișinău.

30.ÎCS „Epamedia” SRL a mai menționat că acest Regulament de fapt până astăzi are statut de „proiect”, nefiind examinat/aprobat de către Consiliul municipal Chișinău, fiind în continuă derulare consultările publice inițiate de Primăria mun. Chișinău încă la 20 mai 2020.

31.La 07 septembrie 2023 Curtea Supremă de Justiție a notificat intimatului Primăria mun. Chișinău copia recursului, comunicându-i-se despre posibilitatea depunerii referinței

32.Cu referire la termenul declarării recursului, instanța de recurs constată că decizia Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 23 mai 2023, dispozitivul fiind notificat participanților la proces prin intermediul poștei electronice la 24 mai 2023 (f.d. 92), iar decizia motivată la 25 iulie 2023. (f.d. 98)

33.Astfel, depunerea recursului nemotivat la 21 iunie 2023, cât și a recursului motivat la 21 august 2023, sunt în termen.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

34.Art. XI. alin. (1) din Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 pentru modificarea unor acte normative, prevede următoarele:

„Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, cu excepția art. IV, V pct. 1–9 și 11–16 și art. VII, care vor intra în vigoare la 1 septembrie 2023.”

35.Art. XI alin. (3) din Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 pentru modificarea unor acte normative (modificarea cadrului normativ conexe reformei Curții Supreme de Justiție):

„Recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.”

36. Art. 244 alin. (1) Cod administrativ (în vigoare până la 01 septembrie 2023) prevede următoarele:

„Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs. Pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.”

37. Conform art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare la data declarării recursului):

„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”.

38. Art. 246 alin. (1) și (2) Codul administrativ (în vigoare până la 01 septembrie 2023) prevede:

„Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere.

Recursul se declară inadmisibil în special când: a) decizia instanței de apel nu poate fi contestată cu recurs; b) recursul este depus în mod repetat; c) recursul este depus de o persoană neîmputernicită; d) recursul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 245 alin. (1); e) motivarea recursului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 245 alin. (2); f) cererea de recurs nu corespunde cerințelor stabilite la art. 244 alin. (2), art. 233 alin. (1) și (2) și art. 234 alin. (2) și recurentul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de Curtea Supremă de Justiție.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

39. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că din analiza prevederilor art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, 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.

40. Completul de judecată 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 în fond a cererii.

41. În această ordine de idei, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevalid 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.

42. Instanța de recurs 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.

43. De asemenea, completul de judecată 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.

44. În speță, completul de judecată menționează că recursul în cauză conține obiecții de fapt și de drept, care deja au fost studiate și verificate de către instanța de apel, primind o apreciere corespunzătoare.

45. 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).

46. 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).

47. În circumstanțele menționate, instanța de recurs ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de către ÎCS „Epamedia” SRL.

48. Ținând cont de art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, în vigoare la data depunerii recursului,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI

Declară inadmisibil recursul depus de către Întreprinderea cu Capital Străin „Epamedia” Societate cu Răspundere Limitată.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă