Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Centru, judecător–Holevițcaia Liudmila

Dosarul nr. 3a-917/25

2-21185765-02-3a-17032025

D E C I Z I E

dispozitiv

24 septembrie 2025 municipiul Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componența:

Președintele ședinței, judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei

Grefier Morozov Sabrina

a examinat în ședință publică, apelurile declarate de Primarul general al mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău, și de către SRL „Proreclama” împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 02 august 2024, adoptată în cauza, la acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „Proreclama” împotriva Primăriei mun. Chișinău cu privire la anularea parțială a actului administrativ individual defavorabil și anularea integrală a deciziei adoptate în procedura prealabilă.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a), c) Cod administrativ, art. 389-390 Cod de procedură civilă, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

d e c i d e:

Se respinge apelul declarat de SRL „Proreclama”.

Se admite apelul declarat de către Primarul general al mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău

Se casează hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 02 august 2024 și se emite o nouă decizie, prin care:

Acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „Proreclama” împotriva Primăriei mun. Chișinău cu privire la anularea parțială a actului administrativ individual defavorabil și anularea integrală a deciziei adoptate în procedura prealabilă, se respinge ca neîntemeiată.

Decizia este executorie de la emitere, cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 2 (două) luni.

Președintele ședinței,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei

Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Centru, judecător–Holevițcaia Liudmila
Dosarul nr. 3a-917/25
2-21185765-02-3a-17032025

D E C I Z I E

24 septembrie 2025 municipiul Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componența:
Președintele ședinței, judecător Sîrbu Victoria
Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefier Morozov Sabrina

examinând în ședință publică, apelurile declarate de Primarul general al mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău, și de către SRL „Proreclama” împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 02 august 2024, adoptată în cauza, la acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „Proreclama” împotriva Primăriei mun. Chișinău cu privire la anularea parțială a actului administrativ individual defavorabil și anularea integrală a deciziei adoptate în procedura prealabilă,

a c o n s t a t a t:

Pretențiile din acțiune

La 17 decembrie 2021, SRL „Proreclama”, reprezentată de avocatul Roman Vladimir, s-a adresat cu cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei municipiului Chișinău, Primarului general al municipiului Chișinău, concretizată prin cererea din 21 iunie 2024, solicitând:

- anularea parțială a Dispoziției nr. 534-d din 10 septembrie 2021 și anume a sintagmelor „*până la 31 decembrie 2021*” și „*eliberate anterior pentru dispozitivele publicitare existente în teren*” din pct. 1 al Dispoziției;
- anularea răspunsului nr. 03-111/6553 din 15 noiembrie 2021, formulat și semnat de Viceprimarul municipiului Chișinău pe marginea cererii prealabile formulate de SRL „Proreclama” ca neîntemeiat și ilegal.

În argumentarea acțiunii depuse, reclamanta a menționat că la 16 septembrie 2021, a aflat despre Dispoziția nr. 534-d din 10 septembrie 2021 cu privire la prelungirea autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare firmelor (inscripții și imagini exterioare), eliberate anterior de către Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare.

Prin dispoziția nr. 534-d din 10 septembrie 2021, viceprimarul - Ceban Ilie, fiind împuternicit de Primarul municipiului Chișinău - Ceban Ion, a dispus: 1. Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare vor prelungi până la 31 decembrie 2021 autorizațiile de construire și amplasare a publicității exterioare și autorizațiile de construire și amplasare a firmelor (inscripții și imagini exterioare) eliberate anterior pentru dispozitivele publicitare existente în teren; 2. Dispozitivele publicitare demontate de preturile de sector(conform anexei) nu vor cădea sub incidența pct. 1 din prezenta dispoziție.

Astfel, din conținutul Dispoziției nr. 534-d din 10 septembrie 2021, reiese cert faptul că autorizațiile de construire și amplasare a firmelor autorizațiile de construire și amplasare a publicității exterioare și autorizațiile de construire și amplasare a firmelor (inscripții și imagini exterioare) se prelungesc până la 31 decembrie 2021, adică cu 112 zile.

Nefiind de acord cu conținutul Dispoziției respective, în conformitate cu prevederile legislației în vigoare, SRL „Proreclama” a depus cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea parțială a Dispoziției nr. 534-d din 10 septembrie 2021 și anume ce ține de termenul de până la 31 decembrie 2021, prelungirea autorizațiilor doar cele eliberate anterior pentru dispozitivele publicitare existente în teren, restricția de prelungire a autorizației și/sau eliberarea unei noi autorizației persoanelor a căror dispozitive publicitare au fost demontate de preturile de sector, prelungirea termenului autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare pe o perioadă de 12 luni, în conformitate cu prevederile legislației în

vigoare, pentru toate persoanele interesate care vor corespunde exigențelor stabilite de legislația în vigoare.

La 17 noiembrie 2021, SRL „Proreclama” a recepționat răspunsul nr. 03-111/6553 din 15 noiembrie 2021 la cererea prealabilă semnat de viceprimarul municipiului Chișinău, prin care a fost comunicat că cererea prealabilă se declară inadmisibilă, pe motiv că nu s-a demonstrat interesul, dreptul vătămat.

Totodată menționează că, în răspunsul nr. 03-111/6553 din 15 noiembrie 2021, nu se conține informația cu privire la exercitarea căilor de atac.

Reclamanta consideră că, dispoziția nr. 534-d din 10 septembrie 2021 este ilegală în partea contestată, precum și decizia adoptată cu privire la cererea prealabilă nr. 03-111/6553 din 15 noiembrie 2021.

Astfel, unul motivele pe care SRL „Proreclama” își întemeiază acțiunea depusă este faptul că, prin dispoziția nr. 534-d din 10 septembrie 2021, a fost acordat un termen mai mic decât termenul stabilit în lege și regulamentul provizoriu în vigoare.

Cu referire la prevederile art. 2, art. 4 alin. (2^1), art. 6 alin. (1), (4), (7) și (8) al Legii nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător și în corespundere cu pct. 48, titlu II al Nomenclatorului actelor permisive eliberate de către autoritățile emitente persoanelor fizice și persoanelor juridice pentru practicarea activității de întreprinzător (anexa 1 al Legii nr. 160 din 22 iulie 2011), reclamantul a susținut că termenul de valabilitate de până la 31 decembrie 2021, a fost stabilit contrar normelor legale invocate.

Reclamanta mai menționează că Regulamentul nou cu privire la plasarea publicității exterioare în mun. Chișinău, urmează să producă efecte juridice în viitor. Emiterea/neemiterea acestui Regulament nu este un motiv legal și justificat pentru stabilirea unui termen de valabilitate a actelor permisive redus. Autorizațiile în cauză se eliberează/prelungesc în conformitate cu legislația în vigoare la moment.

Deci, autorizațiile de construire și amplasare a publicității exterioare se eliberează pe un termen stabilit de Legea nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător și autoritatea emitentă nu este în drept să micșoreze acest termen, la dorința sa.

Suplimentar, reclamanta susține că prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 71/15 din 03 mai 2007, a fost aprobat Regulamentul provizoriu privind autorizarea și amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicității exterioare, firmelor (inscripții și imagini exterioare) în municipiul Chișinău.

Conform prevederilor pct. 6.3.7 al Regulamentului citat, autorizația de construire și amplasare a firmelor (inscripții și imagini exterioare) stabilește condițiile de construire și amplasare a firmelor de orice fel și se eliberează, pentru un termen de până la trei ani.

Astfel, în coroborare normele de drept stabilesc faptul că autoritatea publică locală eliberează autorizațiile pe un termen de la 12 luni până la trei ani, și nici într-un caz pe termene mai mici așa cum a fost procedat la dispoziția Primarului municipiului Chișinău.

Mai mult ca atât, în conformitate cu art. 313^3 alin. (1) Cod contravențional, tergiversarea nemotivată și/sau depășirea perioadei de timp stabilite de lege pentru eliberarea actului permisiv, precum și eliberarea actului permisiv pe un termen de valabilitate mai mic decât termenul prevăzut de Nomenclatorul actelor permisive, se sancționează cu amendă de la 30 la 45 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 45 la 60 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcții de răspundere, cu sau fără privarea de dreptul de a desfășură o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an.

În context, cu trimitere la prevederile art. 26 alin. (1), art. 28 alin. (1) șit. a) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 „privind administrația publică locală", reclamantul a susținut că Regulamentul provizoriu privind autorizația și amplasarea dispozitivelor de publicate, a publicității exterioare firmelor (inscripții și imagine exterioare) în municipiul Chișinău, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 71/15 din 03 mai 2007, acționează până în prezent, însă Primarul general al municipiului Chișinău, încalcă drepturile și libertățile persoanelor fizice și juridice prin faptul neaplicării și neexecutării prevederilor stabilite de acest Regulament.

Reclamantul a subliniat că Dispoziția nr. 534-d din 10 septembrie 2021 încalcă dreptul la egalitate a subiecților de drept în fața legii, accesul la serviciile publice și dreptul la muncă, or, reiese cert că Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare va prelungi autorizațiile doar pentru persoanele fizice și juridice a căror dispozitive publicitare la moment sunt amplasate în teren.

Suplimentar, reclamantul consideră că prin prevederile menționate, Primarul, Viceprimarul și/sau Primăria municipiului Chișinău lipsesc persoanele fizice și juridice a căror dispozitive publicitare au fost demolate și/sau care intenționează să solicite în conformitate cu Legea nr. 160/2011 eliberarea autorizațiilor, de dreptul de a se bucura de același tratament, de a se bucura de serviciile publice, de a se bucura de dreptul conferit de Lege.

În completare, reclamanta a remarcat că toate persoanele sunt egale în fața legii și au dreptul fără discriminări, la o egală protecție din partea Legii. Legea trebuie să interzică toate discriminările și să garanteze tuturor persoanelor o protecție egală și eficace contra tuturor discriminărilor. Pertinentă o consideră și practica CEDO care a statuat în jurisprudența sa că o diferență de tratament între persoane plasate în situații analoge sau compatibile este interzisă.

În continuare, reclamanta consideră ilegal inclusiv și răspunsul nr. 03-111/6553 din 15 noiembrie 2021 formulat și semnat de viceprimarul municipiului Chișinău

pe marginea cererii prealabile, care a fost declarată inadmisibilă pe motivul lipsei dreptului vătămat, or, aceste constatări sunt neîntemeiate și foarte dubioase, dau o senzație că organul emitent al actului administrativ singur nu-și cunoaște actul, adică conținutul lui.

Or, reiterează că, conform dispoziției nr. 534-d din 10 septembrie 2021, viceprimarul - Ceban Ilie a dispus: Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare vor prelungi autorizațiile de construire și amplasare a publicității exterioare și autorizațiile de construire și amplasare a firmelor (inscripții și imagini exterioare) eliberate anterior pentru dispozitivele publicitare existente în teren, până la 31 decembrie 2021. Dispozitivele publicitare demontate de preturile de sector (conform anexei) nu vor cădea sub incidența pct. 1 din prezenta dispoziție.

Așadar, la Dispoziția nr. 534-d din 10 septembrie 2021 este anexă care include Lista dispozitivelor publicitare demontate unde se menționează că: - Sectorul Centru punctul 39 - SRL „Proreclama" DGAURF-REC-A0008320 șoș. Hâncești, 70; - Sectorul Centru punctul 58 - SRL „Proreclama" DGAURFREC-A-0009737-07 - șos Hâncești (Gara de Sud); - Sectorul Botanica 96 - SRL „Proreclama" - 6454 - bd. Decebal 5; - Sectorul Botanica 132 - SRL „Proreclama" - 8308 - bd. Decebal / str. Trandafirilor; - Sectorul Botanica 159 - SRL „Proreclama" - 6456 - bd. Decebal / str. Valea Crucii; - Sectorul Râșcani 19 - SRL „Proreclama" DGAURF-REC-A-0008583 - bd. Ceucari / str. Socoleni; - Sectorul Râșcani 36 - SRL „Proreclama" DGAURF-REC-A-0008324 - str. T. Vladimirescu / str. D. Rîșcanu; - Sectorul Râșcani 42 - SRL „Proreclama" DGAURF-REC-A-0008578 - str. T. Vladimirescu / str. N. Dimo; - Sectorul Râșcani 47 - SRL „Proreclama" DGAURFREC-A-0007661 - str. bd. Moscova / str. Studenților; - Sectorul Râșcani 57 - SRL „Proreclama" DGAURF-REC-A-0008585 - str. Calea Orheiului (dreapta).

Astfel, consideră că prin dispoziția nr. 534-d din 10 septembrie 2021, se încalcă direct dreptul SRL „Proreclama" de a activa în domeniu, prin emiterea unor acte administrative nemotivate și ilegale.

Mai subliniază că, interesul SRL „Proreclama" este recunoscut de organul emitent chiar în textul dispoziției nr. 534-d din 10 septembrie 2021.

Prin urmare răspunsul nr. 03-111/6553 din 15 noiembrie 2021 formulat și semnat de viceprimarul municipiului Chișinău pe marginea cererii prealabile formulate de SRL „Proreclama" este absolut neîntemeiat și ilegal.

Soluția instanței de fond

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 02 august 2024, acțiunea înaintată de SRL „Proreclama" a fost admisă parțial și, respectiv, anulată în parte dispoziția nr. 534-d din 10 septembrie 2021, în partea ce o vizează pe SRL „Proreclama", prin excluderea sintagmei „*până la 31 decembrie 2021*" din pct. 1 al

Dispoziției nr. 534-d din 10 septembrie 2021 și se anulează în tot decizia nr. 03-111/6553 din 15 noiembrie 2021, adoptată în procedura prealabilă.

În rest, acțiunea a fost respinsă.

Solicitarea apelantului

- Nefiind de acord cu soluția primei instanțe, la data de 28 august 2024 (*în interiorul termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) Cod administrativ*), Primarul General al municipiului Chișinău / Consiliul municipal Chișinău a contestat cu apel hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 02 august 2024, iar la 12 februarie 2025 (*în interiorul termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) Cod administrativ*) a depus cererea de apel motivată, solicitând casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi hotărâri prin care acțiunea să fie respinsă.

În motivarea cererii de apel, s-a indicat că hotărârea primei instanțe este neîntemeiată și contravine normelor de drept material și procesual.

Astfel, apelantul a susținut că, potrivit pct. 11.1 lit. e) și f) din Regulamentul provizoriu privind autorizarea și amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicității, firmelor (inscripții și imagini exterioare) în municipiul Chișinău, aprobat prin Decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 71/15 din 03 mai 2007, autorizațiile de construire și de amplasare a publicității exterioare, dispozitivele de publicitate sunt considerate construcții provizorii, care urmează a fi demontate în funcție de necesitățile urbanistice ale administrației publice locale, conform legislației Republicii Moldova.

În conformitate cu dispozițiile din art. 2 din Legea nr. 163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construire, apelantul a subliniat că prin „construcții cu caracter provizoriu” se înțeleg construcțiile autorizate care, potrivit documentației de urbanism și amenajare a teritoriului, au o durată de existență limitată, stabilită de către autoritatea emitentă. Din această categorie fac parte, printre altele: chioșcurile, gheretele, pavilioanele, cabinele, panourile publicitare, copertinele, pergolele și alte obiecte similare.

De asemenea, cu referire la prevederile art. 24 alin. (1) lit. a) din aceeași lege, apelantul a susținut că autoritatea emitentă este obligată să instituie și să țină registre separate ale certificatelor de urbanism și autorizațiilor de construire/desființare emise, precum și ale refuzurilor de eliberare a acestora. Aceste date trebuie să conțină data primirii documentelor, data eliberării actului administrativ și să fie publicate pe pagina web oficială a autorității emitente.

În continuare, apelantul a remarcat că reieșind din prevederile art. 29 alin. (1) lit. k) din Legea administrației publice locale nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 și art. 15 alin. (1) pct. 3 lit. a) din Legea nr. 136 din 17 iunie 2016 privind statutul municipiului Chișinău, dispozitivele de publicitate amplasate pe domeniul public pot fi demontate în conformitate cu necesitățile administrației publice locale.

Emitentul actelor administrative are, de asemenea, dreptul de a anula autorizațiile eliberate, atunci când există motive întemeiate.

Suplimentar autorul apelului susține că în baza art. 15 alin. (3) lit. a) din Legea nr. 136/2016, Primarul General al municipiului Chișinău are atribuția de a elibera autorizații și alte acte permisive prevăzute de lege, având totodată dreptul de a le suspenda sau revoca din motive justificate, iar din lit. c) al aceluiași articol, Primarul General are și competența de a dispune demontarea și evacuarea, inclusiv forțată, a panourilor publicitare instalate neautorizat, a unităților comerciale provizorii sau mobile, precum și a oricăror alte construcții amplasate ilegal pe domeniul public.

În acest sens, apelantul a relatat că SRL „Proreclama" a fost informată expres despre caracterul provizoriu al construcției, aspect menționat clar în autorizațiile eliberate, or, din conținutul acestor autorizații rezultă că dispozitivele de publicitate sunt construcții provizorii, care trebuie demontate conform necesităților urbanistice ale administrației publice locale și în conformitate cu legislația în vigoare.

Mai mult, reiterează că acest fapt este reflectat și în listele privind amplasamentele dispozitivelor publicitare situate la intersecții, pe trotuare, pe carosabil sau pe benzile de separare a traficului.

Prin urmare, Primăria municipiului Chișinău consideră că a acționat în deplină concordanță cu cadrul normativ și în limitele competențelor sale legale, iar instanța de judecată nu poate interveni în sfera puterii executive, neavând competența de a se pronunța asupra oportunității prelungirii sau refuzului de prelungire a autorizațiilor de construire sau de amplasare a publicității exterioare. Aceste decizii țin exclusiv de competența administrației publice locale.

De altfel, a susținut apelantul că o eventuală obligare a autorității publice de a prelungi valabilitatea acestor autorizații, printr-o hotărâre judecătorească, ar echivala cu substituirea atribuțiilor legale ale autorităților publice, ceea ce este inadmisibil din perspectiva principiului separării puterilor în stat.

- La data de 29 august 2024 (*în interiorul termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) Cod administrativ*), SRL „Proreclama" a contestat cu apel hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 02 august 2024, iar la 13 februarie 2025 (*în interiorul termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) Cod administrativ*) a depus cererea de apel motivată, solicitând casarea parțială a hotărârii primei instanțe în partea respinsă și emiterea unei noi hotărâri de admitere integrală a cererii de chemare în judecată, cu anularea parțială a dispoziției nr. 534-d din 10 septembrie 2021, în formula solicitată.

În motivarea cererii de apel, s-a indicat că instanța de fond nu a stabilit toate circumstanțele ce au importanță pentru soluționarea cauzei, precum și a încălcat normele de drept material și de drept procedural.

Astfel, apelanta a menționat că sintagma „*eliberate anterior pentru dispozitivele publicitare existente în teren*” încalcă în mod evident dreptul la egalitate, deoarece reiese că Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare ar prelungi autorizațiile doar pentru persoanele fizice și juridice care au deja dispozitive publicitare amplasate în teren.

Această practică discriminează persoanele fizice și juridice ale căror dispozitive publicitare au fost demolate, sau care intenționează să solicite autorizații conform Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător și Regulamentului provizoriu privind autorizarea și amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicității exterioare, firmelor (inscripții și imagini exterioare) în municipiul Chișinău.

De asemenea, apelanta susține că prin folosirea acestei sintagme, Primarul, Viceprimarul și/sau Primăria municipiului Chișinău le refuză practic acestor persoane dreptul de a solicita eliberarea autorizațiilor, ceea ce contravine principiului egalității de tratament și accesului egal la serviciile publice.

Or, prevederea respectivă este discriminatorie și ilegală urmând a fi anulată sau modificată, astfel încât să fie în concordanță cu legislația în vigoare și să asigure tratament egal tuturor persoanelor aflate în situații similare.

Suplimentar, aplanata a susținut că instanța de fond nu a motivat respingerea solicitării formulată de SRL „Proreclama” și nici nu a examinat argumentele prezentate privind egalitatea persoanelor în fața legii și posibilele abuzuri comise de Primar și Viceprimar.

De altfel, conform art. 1 din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, Primarul este reprezentantul executiv al consiliului local, ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Consiliul local este autoritate reprezentativă și deliberativă, aleasă pentru soluționarea problemelor de interes local.

Potrivit pct. 48, titlul II al Nomenclatorului actelor permisive, anexă la Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, autorizațiile de plasare a publicității exterioare sunt acte permisive emise de autoritatea administrației publice locale, cu termen de valabilitate de 12 luni. Normele de drept stabilesc că autorizațiile emise de autoritățile locale au un termen de valabilitate între 12 luni și 3 ani, și nu pot fi reduse discreționar, așa cum a procedat Primarul municipiului Chișinău.

Astfel, regulamentul este în vigoare și stabilește cadrul legal pentru eliberarea autorizațiilor, iar Primarul General nu are competența de a suspenda aplicarea regulamentului sau de a modifica conținutul acestuia printr-un act de dispoziție, nefiind investit cu astfel de împuterniciri, or, prin neaplicarea și neexecutarea prevederilor regulamentului, pârâtul încalcă drepturile și libertățile persoanelor fizice și juridice.

În concluzie, apelantul subliniază că instanța de fond a respins pripit solicitarea SRL „Proreclama” cu privire la anularea sintagmei „*eliberate anterior pentru dispozitivele publicitare existente în teren*”, fără a respecta principiile legalității, egalității de tratament, bunei-credințe și proporționalității care guvernează emiterea actelor administrative de către autoritățile publice locale.

Argumentele participanților la proces

În ședința instanței de apel, participanții în proces nu s-au prezentat și nu au solicitat amânarea sau examinarea cauzei în lipsă, deși procedura de citare legală a fost respectată, din care considerente Colegiul a dispus examinarea cauzei în lipsa părților neprezente legal citate.

Soluția instanței de apel:

- *Cu referire la admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ:*

Conform art. 22 alin. (1) Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

În temeiul art. 17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Potrivit art. 189 alin. (1) și (2) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

În conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) și (2) Cod administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ). Acțiunea în constatare prezumă existența unui interes îndreptățit pentru constatarea solicitată. Acțiunea în constatare nu poate fi înaintată dacă reclamantul își poate sau și-ar putea revendica drepturile printr-o altă acțiune prevăzută la alin. (1), cu excepția situației când se urmărește constatarea nulității unui act administrativ individual sau normativ.

Potrivit art. 207 alin. (1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Dispoziția art. 207 alin. (2) Cod administrativ, prevede că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare; c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209; e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17; f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208 din Codul administrativ – procedura prealabilă; g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens; h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin. (1) și (2) și art. 212 alin. (1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

În temeiul art. 209 alin. (1) și (2) Cod administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art. 165 alin. (1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător. Dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

La caz, analizând materialele cauzei în coroborare cu materialele dosarului administrativ, instanța de apel atestă că nu s-a constatat că: - ar exista o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; - ar exista o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; - între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare sau; - la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune

între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; - acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209 Cod administrativ; - acțiunea nu a fost semnată și depusă de reprezentantul SRL „Proreclama”, iar reclamanta nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Având în vedere că, în procesul examinării cererii de apel, nu au fost constatate circumstanțe care să determine inadmisibilitatea acțiunii, etapa verificării admisibilității fiind depășită, Completul consideră că litigiul urmează a fi examinat în fond, prin aprecierea argumentelor invocate și a probatoriului administrat.

- *Cu referire la fondul cauzei de contencios administrativ:*

Verificând legalitatea și temeinicia hotărârii primei instanțe atacată cu apel, prin prisma lucrărilor din dosar, Completul judiciar statuează că apelul declarat de SRL „Proreclama” este neîntemeiat și în conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, urmează a fi respins, iar apelul declarat de Primarul General al municipiului Chișinău/Consiliul municipal Chișinău este întemeiat și în raport cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, urmează a fi admis, iar hotărârea instanței de fond, casată integral, cu emiterea unei noi hotărâri din considerentele ce succed.

În conformitate cu prevederile art. 231 alin. (2) Cod administrativ, pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Astfel, Conform art. 219 alin. (1) – (3) Cod administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

Conform art. 220 alin. (1) Cod administrativ, obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art. 87-93.

Din conținutul art. 93 Cod administrativ, rezultă că fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția. Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. Reglementări suplimentare sau derogatorii sunt admisibile doar în baza prevederilor legale.

De asemenea, Completul subliniază că în limitele apelului, instanța verifică circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, precum și cele care nu au fost stabilite, dar care au importanță pentru soluționarea cauzei, apreciază probele din dosar și cele prezentate suplimentar în instanță de apel de către participanții la proces.

În fapt, din lucrările cauzei se atestă că, SRL „Proreclama”, persoană juridică cu obiect principal de activitate - publicitatea deține mai multe acte administrative favorabile, printre care autorizații de construire și amplasare a publicității exterioare, și anume:

Sectorul Centru:

- punctul 39 – SRL „Proreclama”, DGAURF-REC-A-0008320, șos. Hâncești, 70 punctul 58 – SRL „Proreclama”, DGAURF-REC-A-0009737-07, șos. Hâncești (Gara de Sud).

Sectorul Botanica:

- punctul 96 – SRL „Proreclama”, 6454, bd. Decebal 5 punctul 132 – SRL „Proreclama”, 8308, bd. Decebal / str. Trandafirilor punctul 159 – SRL „Proreclama”, 6456, bd. Decebal / str. Valea Crucii.

Sectorul Râșcani:

- punctul 19 – SRL „Proreclama”, DGAURF-REC-A-0008583, bd. Ceucari / str. Socoleni punctul 36 – SRL „Proreclama”, DGAURF-REC-A-0008324, str. T. Vladimirescu / str. D. Rîșcanu punctul 42 – SRL „Proreclama”, DGAURF-REC-A-0008578, str. T. Vladimirescu / str. N. Dimo punctul 47 – SRL „Proreclama”, DGAURF-REC-A-0007661, bd. Moscova / str. Studenților punctul 57 – SRL „Proreclama”, DGAURF-REC-A-0008585, str. Calea Orheiului (dreapta).

La caz, potrivit dispoziției nr. 534-d din 10 septembrie 2021, a cărei legalitate este contestată, Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare va prelungi până la 31 decembrie 2021 autorizațiile de construire și amplasare a publicității exterioare și autorizațiile de construire și amplasare a firmelor (inscripții și imagini exterioare) eliberate anterior pentru dispozitivele publicitare existente în teren. Dispozitivele publicitare demontate de preturile de sector nu vor cădea sub incidența pct.1 din prezenta dispoziție.

Nefiind de acord cu conținutul dispoziției respective, SRL „Proreclama” a depus cerere prealabilă prin care a solicitat anularea parțială a dispoziției nr. 534-d din 10 septembrie 2021 și anume ce ține de termenul de până la 31 decembrie 2021, prelungirea autorizațiilor doar cele eliberate anterior pentru dispozitivele publicitare existente în teren, restricția de prelungire a autorizației și/sau eliberarea unei noi autorizații persoanelor a căror dispozitive publicitare au fost demontate de preturile de sector, prelungirea termenului autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare pe o perioadă de 12 luni, în conformitate cu prevederile legislației în vigoare, pentru toate persoanele interesate care vor

corespunde exigențelor stabilite de legislația în vigoare.

Astfel, recepționând răspunsul emis pe marginea cererii prealabile, SRL „Proreclama”, s-a adresat cu prezenta cerere de chemare în judecată solicitând anularea parțială a dispoziției nr. 534-d din 10 septembrie 2021 și anume a sintagmelor „*până la 31 decembrie 2021*” și „*eliberate anterior pentru dispozitivele publicitare existente în teren*” din pct. 1 al Dispoziției, precum și anularea răspunsului.

Fiind învestită cu judecarea prezentei cauze, Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, prin hotărârea din 02 august 2024 a admis parțial acțiunea înaintată de SRL „Proreclama”.

Completul judiciar apreciază hotărârea instanței de fond ca fiind neîntemeiată, adoptată cu aprecierea eronată a probelor administrate și aplicarea injustă a normelor de drept material și procedural, reieșind din următoarele motive.

Astfel, într-adevăr, potrivit Legii nr.160 din 22 iulie 2011 „*privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător*”, reflectată în susținerile instanței de fond, normele legale garantează solicitantului dreptul de a depune cererea pentru eliberarea sau prelungirea actului permisiv și obligă autoritatea emitentă să îl acorde imediat, dacă sunt respectate condițiile legale. Autoritatea trebuie să trateze egal toți solicitanții, poate refuza doar dacă acestea nu îndeplinesc criteriile prevăzute de lege și trebuie să înregistreze orice prelungire pe act și în registrul oficial. Pentru autorizațiile de publicitate exterioară, emitentul este autoritatea publică locală, iar termenul standard este de 12 luni, procedura asigurând astfel egalitate, transparență și respectarea drepturilor titularilor.

Totodată, în conformitate cu prevederile art. 29 alin. (1) lit. k) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 „*privind administrația publică locală*”, pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, stabilite la art. 4 alin.(1) din Legea privind descentralizarea administrativă, primarul eliberează autorizațiile prevăzute de lege.

Conform art. 15 alin. (1) pct.3) lit. a) din Legea nr. 136 din 17 iunie 2026 „*privind statutul municipiului Chișinău*”, în domeniul reglementării administrative și normative a activității persoanelor fizice și juridice de pe teritoriul municipiului Chișinău, primarul general eliberează autorizații și alte acte permisive prevăzute de lege, având dreptul de a le suspenda sau revoca din motive temeinic justificate, iar reieșind din lit. c) al normei citate, primarul general constată și 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.

Astfel, conform normelor citate rezultă că inclusiv dispozitivele de publicitate amplasate pe domeniul public, pot fi demontate conform necesităților administrației locale, iar autoritatea emitentă are dreptul de a anula autorizația eliberată, dacă situația o impune.

Mai mult, reieșind din prevederile art. 17 alin. (1), (4)-(5) din Legea citată, municipiul Chișinău are 4 viceprimari. Numărul de viceprimari poate fi mărit prin decizia consiliului municipal, adoptată cu votul majorității consilierilor aleși. Viceprimarul exercită atribuțiile stabilite de către primarul general și poartă răspundere în conformitate cu legislația în vigoare. Viceprimarului i se pot aplica sancțiuni disciplinare prin dispoziția primarului general. Viceprimarii cad sub incidența Legii privind statutul alesului local.

În context, potrivit dispoziției nr. 571-dc din 22 iunie 2021 privind delegarea unor atribuții ale Primarului General, viceprimarilor și secretarului interimar al Consiliului municipal Chișinău, s-a dispus că viceprimarul municipiului Chișinău – Ceban Ilie este abilitat să semneze dispoziții și acte în domeniile urbanismului, arhitecturii, construcțiilor, transportului public și infrastructurii rutier.

Astfel, potrivit circumstanțelor elucidate supra, viceprimarul Ceban Ilie avea dreptul legal de a semna dispoziții și acte ce vizează domeniile urbanismului, arhitecturii și construcțiilor, transportului public și infrastructurii rutiere, inclusiv cu privire la operarea modificărilor în dispoziția privind instituirea grupului de lucru în vederea elaborării proiectelor de Regulamente privind organizarea și desfășurarea activității de publicitate, reclamă și afișaj în orașul Chișinău.

De altfel, reieșind din prevederile pct. 11.1 lit.e) şi f) din Regulamentul provizoriu privind autorizarea şi amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicităţii, firmelor (inscripţii şi imagini exterioare) în mun. Chişinau, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chişmau nr. 71/15 din 03 mai 2007, dispozitivele de publicitate sunt construcţii provizorii şi urmează a fi demontate în corespundere cu necesităţile urbanistice ale administraţiei publice locale conform legislaţiei în vigoare a Republicii Moldova.

În context, potrivit prevederilor art. 2 al Legii nr. 163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea, executării lucrărilor de construire, în sensul prezentei legi, construcţii cu caracter provizoriu sunt acele construcţii autorizate care, conform documentaţiei de urbanism şi de amenajare a teritoriului, au o durată de existenţă limitată, stabilită de către emitent. Din categoria construcţiilor cu caracter provizoriu fac parte: chioşcuri, gherete, pavilioane, cabine, corpuri şi panouri de afişaj, copertine, pergole sau alte obiecte similare.

Or, în situația în care autorizațiile de construire și amplasare a publicității exterioare, inclusiv cele eliberate SRL „Proreclama”, împreună cu normele citate supra, prevăd caracterul provizoriu al dispozitivelor și obligativitatea demontării acestora conform necesităților urbanistice, iar beneficiarul autorizației nu a

formulat obiecții la momentul primirii actului, instanța de apel concluzionează că agentul economic a acceptat condițiile prevăzute în autorizație, care sunt în deplină concordanță cu normele speciale adoptate de autoritățile publice locale.

Drept urmare, SRL „Proreclama" nu poate pretinde drepturi suplimentare față de cele stabilite în autorizație, de altfel, dispoziția contestată în prezenta cauză, cu privire la prelungirea autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare și a autorizațiilor de construire și amplasare a firmelor (inscripții și imagini exterioare) eliberate anterior pentru dispozitivele publicitare existente în teren până la 31 decembrie 2021, a fost emisă în deplină conformitate cu legislația și actele normative locale.

În aceeași ordine de idei, Completul de judecată consideră neîntemeiat aspectul reflectat de prima instanță, cu privire la faptul că termenul de valabilitate a autorizațiilor SRL „Proreclama" urma să curgă din ziua imediat următoare expirării autorizațiilor anterioare, or, din probele administrate rezultă că SRL „Proreclama" a fost înștiințată în mod expres despre caracterul provizoriu al construcției, informație inclusă în autorizațiile eliberate. Autorizațiile de construire și amplasare a panoului publicitar stabilesc clar că dispozitivele de publicitate sunt construcții provizorii și trebuie demontate în funcție de necesitățile urbanistice ale administrației publice locale, conform legislației în vigoare a Republicii Moldova. Această prevedere este reflectată și în listele întocmite privind panourile publicitare amplasate la intersecții, pe trotuare, pe partea carosabilă sau pe benzile de separare.

Astfel, fiind un participant profesionist pe piața panourilor publicitare, este exclusă ipoteza că SRL „Proreclama" nu ar fi cunoscut conjunctura prevederilor autorizațiilor deținute, or, dispoziția nr. 534-d din 10 septembrie 2021, prin care Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a prelungit până la 31 decembrie 2021 autorizațiile de construire și amplasare a publicității exterioare, precum și autorizațiile de construire și amplasare a firmelor (inscripții și imagini exterioare) eliberate anterior pentru dispozitivele publicitare existente în teren, reflectă clar modul în care autoritatea publică locală exercită atribuțiile sale pentru organizarea și buna desfășurare a activității de publicitate în municipiul Chișinău.

În același sens, urmează a se menționa netemeinicia concluziei instanței de fond, potrivit căreia, autoritatea publică locală ar fi încălcat art. 30 alin. (2) Cod administrativ, care prevede că autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public, or, în formula normelor citate mai sus, autorizarea plasării publicității exterioare pe terenurile publice constituie un domeniu specific, posibilitatea autorizării plasării publicității fiind în dependență de necesitatea amenajării arhitectural-urbanistice a municipiului, considerent din care autoritatea publică

locală fiind în drept și este binevenit să decidă asupra organizării și desfășurării activității de publicitate, reclamă și afișaj în orașul Chișinău, inclusiv prin impunerea unor restricții corespunzătoare.

Cu referire la argumentele reclamantului/apelant SRL „Proreclama", precum că în conformitate cu pct. 48 titlul II al Nomenclatorului actelor permisive eliberate de către autoritățile emitente persoanelor fizice și persoanelor juridice pentru practicarea activității de întreprinzător, anexa 1 al Legii nr. 160/2011, autoritatea publică locală eliberează autorizațiile pe un termen de la 12 luni până la trei ani, și nici într-un caz pentru termene mai mici, așa cum s-a procedat conform dispoziției Primarului municipiului Chișinău.

De altfel, SRL „Proreclama" nu ține cont de faptul că, termenul respectiv se referă la eliberarea primară a actului permisiv, în timp ce în speță, actele contestate se referă la prelungirea termenului, fapt care permite aplicarea unui termen mai mic de 12 luni.

În completare, contrar susținerii instanței de fond cu privire la încălcarea dreptului reclamantei/apelantă de a desfășura o activitate comercială (Conform jurisprudenței constante a Curții Europene pentru Drepturile Omului), instanța de apel reiterează că de rând cu faptul că SRL „Proreclama" și-a asumat condițiile prevăzute de autoritate prin acceptarea autorizațiilor, care prevăd caracterul provizoriu al dispozitivelor și obligativitatea demontării acestora conform necesităților urbanistice, autoritatea publică locală nu i-a restricționat nicicum dreptul de a desfășura activitatea comercială, ci doar exercitat atribuțiile sale în limitele reglementate de lege.

Mai mult, sintagma „*eliberate anterior pentru dispozitivele publicitare existente în teren*" din pct. 1 al Dispoziției nr. 534-d din 10 septembrie 2021 nu poate fi considerată discriminatorie, atâta timp cât SRL „Proreclama" a fost în cunoștință de cauză și nu a formulat obiecții referitor la condițiile prevăzute de autorizație - dispozitivele sunt provizorii și pot fi demontate conform necesităților urbanistice, iar măsurile întreprinse de autoritate au fost necesare pentru organizarea coerentă a activității de publicitate în municipiu, pentru autorizațiile existente în teren.

În circumstanțele de fapt și de drept stabilite, Completul conchide că instanța de fond neîntemeiat, cu aplicarea eronată a normelor de drept material și cu aprecierea eronată a probelor administrate, a ajuns la concluzia de admitere parțială a acțiunii.

Din considerentele menționate, Completul de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru concluzionează necesitatea respingerii apelului declarat de SRL „Proreclama" și, respectiv, admiterii apelului declarat de către Primarul general al mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău în sensul declarat, cu casarea hotărârii instanței de fond și emiterea unei noi hotărâri, prin care acțiunea înaintată de SRL „Proreclama" să fie respinsă.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a), c) Cod administrativ, art. 389-390 Cod de procedură civilă, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

d e c i d e:

Se respinge apelul declarat de SRL „Proreclama”.

Se admite apelul declarat de către Primarul general al mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău.

Se casează hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 02 august 2024 și se emite o nouă decizie, prin care:

Acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „Proreclama” împotriva Primăriei mun. Chișinău cu privire la anularea parțială a actului administrativ individual defavorabil și anularea integrală a deciziei adoptate în procedura prealabilă, se respinge ca neîntemeiată.

Decizia este executorie de la emitere, cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 2 (două) luni.

Președintele ședinței,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei