Dosarul nr.3-2185/2021
2-21118437-12-3-06082021-1

**H O T Ă R Â R E**
**În numele Legii**

22.11.2023
mun.Chişinău

Judecătoria Chişinău, sediul Râşcani,
Preşedintele şedinţei, judecător Liudmila Holeviţcaia,
Grefier Victorița Colesnic,

examinând în ședința de judecată publică acțiunea în contencios administrativ a reclamantei SC"Zelivas-Art"SRL împotriva Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului municipal Chișinău, Primarului General al municipiului Chișinău privind contestarea actelor administrative individuale defavorabile, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

**c o n s t a t ă:**

**Argumentele participanților la proces:**

**Reclamantă – SC„Zelivas-Art"SRL**, la 06.08.2021 s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului municipal Chișinău și Primăriei mun.Chișinău, prin care a solicitat: anularea deciziei nr.21/3596 din 02.07.2021 emise de Direcţia Generală Arhitectură, Urbanism şi Relaţii funciare a Consiliului municipal Chisinau şi a deciziei nr.06-111/4025 din 07.07.2021 emise de de Primăria municipiului Chisinau, comunicate la 08 iulie 2021, cu privire la refuzul prelungirii autorizaţiilor de construire şi amplasare a publicităţii exterioare a reclamantei pe un nou termen de 12 luni pînă la 31.05.2022; obligarea pârâtei să emită actele administrative individuale - autorizaţii de construire şi amplasare a publicităţii exterioare pe un nou termen de 12 luni /pînă la 31 mai 2022/, conform listei din anexa nr.01 la cererea nr.28/21 din 29 aprilie 2021.

La 10.09.2021, în vederea înlăturării neajunsurilor stabilite prin încheierea judecătorească din 09.08.2021, reclamantul a înaintat cerere de concretizare, prin care a concretizat cercul participanților la proces, indicând în calitate de pârât Direcţia Generală Arhitectură, Urbanism şi Relaţii funciare a Consiliului municipal Chisinau, Primăria mun.Chișină. Astfel, prin cererea de concretizare, solicită reclamantul:

- anularea deciziei nr.21/3596 din 02.07.2021 emisă de Direcţia Generală arhitectură, urbanism şi relaţii funciare a Consiliului municipal Chișinau cu privire la refuzul prelungirii autorizaţiilor de construire şi amplasare a publicităţii exterioare a reclamantei pe un nou termen de 12 luni pînă 31.05.2022, ca una neîntemeiată;
- Constatarea nulităţii deciziei nr.06-111/4025 din 07.07.2021 emisă de Primăria municipiului Chișinău în baza art.141 alin.(2) lit.d) Cod administrativ;

- obligarea Direcţiei Generale arhitectură, urbanism şi relaţii funciare a Consiliului municipal Chișinau, să emită autorizaţii de construire şi amplasare a publicităţii exterioare pe un nou termen de 12 luni/pînă la 31 mai 2022, conform listei din anexa nr.01 la cererea nr.28/21 din 29 aprilie 2021, şi anume autorizaţiile de construire şi amplasare a publicităţii exterioare nr.DGAURF-REC-A0001197, DGAURF-REC-A0002460, DGAURF-REC-A0002461, DGAURF-REC-A0002564, DGAURF-REC-A0002849, DGAURF-REC-A0002862, DGAURF-REC-A0003215, DGAURF-RECA0003293, DGAURF-REC-A0003833, DGAURF-REC-A0003959, DGAURF-REC-A0004787, DGAURF-REC A0004788, DGAURF-REC-A0004789, DGAURF-REC-A0004790, DGAURF-REC-A0004791, DGAURF-REC-A0004792, DGAURF-REC-A0004793, DGAURF-REC-A0004794, DGAURF-REC A0004796, DGAURF-REC-A0004797, DGAURF-REC-A0004801, DGAURF-REC-A0008092, DGAURF-REC-A00010066, DGAURF-REC-A00010549.

În argumentarea acțiunii depuse, reclamanta a menționat că, potrivit p.1.6 al Regulamentului provizoriu privind autorizarea şi amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicităţii exterioare, firmelor (inscripţii şi imagini exterioare) în mun.Chişinău, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chişinău nr.71/15 din 03 mai 2007–Direcţia generală arhitectură, urbanism și relaţii funciare este responsabilă de perfectarea şi eliberarea certificatului de urbanism, avizarea şi aprobarea documentaţiei de proiect, perfectarea şi eliberarea Autorizaţiei de construire și amplasare a publicităţii exterioare şi a Autorizaţie de construire şi plasare a firmelor (inscripţii şi imagini exterioare).

Totodată, în conformitate cu prevederile p.10.1 al Regulamentului - „Controlul asupra prevederilor prezentului Regulament este exercitat de către Direcţia generală arhitectură, urbanism şi relaţii funciare”.

Autorizaţiile de construire şi amplasare a publicităţii exterioare nr.nr.DGAURF-REC-A0001197, DGAURF-REC-A0002460, DGAURF-REC-A0002461, DGAURF-REC-A0002564, DGAURF-REC-A0002849, DGAURF-REC-A002862, DGAURF-REC-A0003215, DGAURF-REC-A0003293, DGAURF-REC-A0003833, DGAURF-REC-A0003959, DGAURF-REC-A0004787, DGAURF-REC-A0004788, DGAURF-REC-A0004789, DGAURF-REC-A0004790, DGAURF-REC-A004791, DGAURF-REC-A0004792, DGAURF-REC-A0004793, DGAURF-REC-A0004794, DGAURF-REC-A0004796, DGAURF-REC-A0004797, DGAURF-REC-A0004801, DGAURF-REC-A0008092, DGAURF-REC-A00010066, DGAURF-REC-A00010549 (în continuare Autorizaţii) au fost eliberate iniţial în anii 1998 - 2008 de către Direcţia Generală arhitectură urbanism şi relaţii funciare a Consiliului Municipal Chişinău (Pârâta), iar dispozitivele publicitare în cauză au fost amplasate în temeiul documentaţiei urbanistice şi actelor de autorizare: certificatul de urbanism, paşaportul plasării, avizele de respectare a documentaţiei de proiect, actele de recepţie finală - toate actele fiind păstrate la Direcţia Generală arhitectură, urbanism şi relaţii funciare a Consiliului Municipal Chişinău.

În conformitate cu prevederile p.6.1.12 ale Regulamentului, „Actul de recepţie finală a dispozitivului publicitar, paşaportul şi imaginea de publicitate coordonată respectiv sunt părți integrante ale Autorizaţiei de construire și amplasare a publicităţii exterioare”. Astfel, dosarele administrative în cauză sînt la dispoziţia Direcţiei Generale arhitectură urbanism şi relaţii funciare a Consiliului mun. Chişinău. Anume Direcţia Generală Arhitectură, urbanism şi relaţii funciare este acea autoritat publică care a emis actele administrative individuale care formează obiectul litigiului şi care prin decizia contestată nr.21/3596 din 02.07.2021 a respins emiterea actelor administrative individuale prin reînnoirea termenului de valabilitate, - în conformitate cu

prevederile p.6.1.13 al deciziei Consiliului municipal Chişinău nr.71/15 din 03.05.2007 „Despre aprobarea regulamentului provizoriu privind autorizarea şi amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicităţii exterioare, firmelor (inscripţii şi imagini exterioare) în mun. Chişinău”.

Termenul de valabilitate al Autorizaţiei de construire şi amplasare a publicității exterioare poate fi prelungit şi deţinătorul ei are dreptul prioritar la prelungire. Intenţia și termenul de prelungire al autorizaţiei sunt declarate cu cel puţin 30 zile înainte de expirarea termenului de valabilitate al Autorizaţiei.

Călăuzindu-se de normele citate şi procedura prelungirii anuale a termenilor de valabilitate a autorizațiilor deținute, SRL „Zelivas-Art” a înaintat cererea nr.28/21 din 29.04.2021 cu privire la prelungirea termenului de valabilitate a autorizațiilor: nr.1197-bd. *****/bd. *****, nr.2460-bd. *****/bd. *****, nr.2461-bd. *****/str. *****, 2564-bd. *****/str. N. *****, nr.2849-str. *****, 94, nr 2862-str. *****, 8, nr. 3215-str. *****/str. *****, nr. 3293 str. *****/str. C. *****, nr. 3833-bd. *****, 23, nr. 3959-bd. *****/str. N. *****, nr.4787-bd. *****, 4/1, nr.4788 str. ***** la intersecție cu str. *****, nr.4789-bd. *****/str. *****, nr.4790 bd. *****, 72, nr. 4791-bd. *****, lângă piață, nr. 4792-str. *****/str. *****, nr. 4793-bd. *****/str. *****, nr. 4794-str. *****/str. *****, nr. 4796-str. *****/str. P. *****, nr. 4797-str. *****/str. *****, nr. 4801-bd. *****, 5, nr. 8092-bd. ***** (str. *****, 106/2), nr. 10066-str. *****/ *****, nr. 10549-str. *****, 187 - în continuare – Autorizații - toate cu termenul de valabilitate până la 31.05.2021, bazată pe prevederile pct.6.1.13 al Regulamentului provizoriu privind autorizarea și amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicităţii exterioare, firmelor (inscripții şi imagini exterioare) în mun. Chișinău, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chişinău nr.71/15 din 03 mai 2007 (în continuare-Regulament), precum şi luînd în considerare faptul că, Autorizaţiile în cauză au fost prelungite anterior pe un termen de pînă la 31 mai 2021 prin procedura aprobări tacite.

Decizia iniţială de respingere a cererii cu privire la prelungirea termenului Autorizaţiilor, este bazată pe: 1) dispoziţia viceprimarului mun. Chişinău 1-d din 06.01.2021, precum şi dispoziţia viceprimarului nr.312-d/2020. Totodată, s-a invocat că, 2) „proiectul noului Regulament este deja elaborat şi urmează a fi aprobat”, iar DGAURF la moment 3) „nu prelungeşte şi nu eliberează autorizaţii noi”.

Dispoziţia nr.312-d din 27.06.2020 „despre operarea de modificări în dispoziţia viceprimarului nr.133-d/2020 „Cu privire la instituirea Grupului de lucru în vederea elaborării proiectelor de Regulamente privind organizarea şi desfăşurarea activităţii de publicitate, reclamă şi afişaj în oraşul Chişinău„ şi Dispoziţia nr.l-d din 06.01.2021 al Primarului General mun. Chişinău, despre operarea de modificări în Dispoziţia nr.312-d/2020 sunt ilegale. Prin Dispoziţia nr.312-d din 27.06.2020 a viceprimarului municipiului Chişinău „Despre operarea de modificări în dispoziţia viceprimarului nr.133-d/2020 „Cu privire la instituirea Grupului de lucru în vederea elaborării proiectelor de Regulamente privind organizarea şi desfăşurarea activităţii de publicitate, reclamă şi afişaj în oraşul Chişinău„ termenul autorizaţiilor de construire şi amplasare a publicității exterioare a fost prelungit pînă la 31.12.2020. Prin Dispoziţia nr.l-d din 06.01.2021 al Primarului General mun. Chişinău, termenul de valabilitate al Autorizaţiilor de construire şi amplasare a publicităţii exterioare a fost prelungit pînă pe 22.01.2021.

În conformitate cu art.6 alin. (1) al Legii nr. 160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activităţii de întreprinzător, pentru obţinerea actului permisiv, solicitantul depune la autoritatea emitentă, personal sau prin intermediul unui reprezentant împuternicit conform legii, direct la sediul autorităţii, fie prin scrisoare recomandată, prin intermediul sisteme or informaţionale dedicate sau prin poştă electronică (sub formă de document electronic cu

semnătura electronică avansată calificată, prin intermediul mijloacelor electronice de comunicare), cererea la care anexează actele necesare, prevăzute de actul legislativ ce reglementează respectiva activitate, sau cererea însoţită de o declaraţie pe propria răspundere privind respectarea condiţiilor din acte legislative ce reglementează activitatea pentru care solicită actul permisiv. Autoritatea emitentă va elibera imediat şi necondiţionat solicitantului certificatul constatator, conform modelului indicat în anexa nr.3, în modul în care a fost depusă cererea.

În conformitate cu art.6 alin.(4) al Legii nr.160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activităţii de întreprinzător, dacă intenţionează să desfăşoare genul de activitate indicat în actul permisiv după expirarea termenului de valabilitate, titularul este în drept să solicit prelungirea acestui termen pe termenele prevăzute la anexa nr. 1, achitînd taxă pentru act permisiv, dacă taxa este prevăzută de lege sau, după caz, de hotărîrea Guvernului. În acest caz, în registrul oficial al autorităţii emitente, precum şi pe actul permisiv, se aplică menţiunea prelungirii termenului de valabilitate şi se indică noul termen. Menţiunea prelungirii termenului de valabilitate poate fi aplicată pînă la expirarea termenului anterior de valabilitate. În acest caz, noul termen de valabilitate a actului permisiv curge din ziua imediat următoare zilei în care a expirat termenul anterior de valabilitate.

În conformitate cu art.6 alin.(7) şi (8) al Legii nr.160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activităţii de întreprinzător, Autoritatea emitentă (inclusiv autoritatea de licenţiere) este obligată să acorde acte permisive tuturor solicitanţilor care îndeplinesc cerinţele şi condiţiile stabilite expres de lege, în număr nelimitat, în ordinea înregistrării solicitărilor, cu excepţia cazurilor în care: a) legea care reglementează activitatea licenţiată/autorizată/certificată respectivă stabileşte expres un număr limitat de acte permisive la nivel de ţară sau regiune sau o formulă certă prin care poate fi identificat numărul-limită de titulari de acte permisive; b) legea stabileşte expres că actul permisiv se acordă în baza unui concurs prealabil, reglementează modul de desfăşurare a acestuia şi criteriile de selectare în urma concursului. Autoritatea emitentă poate refuza eliberarea/prelungirea unui act permisiv numai cu o justificâre corespunzătoare în temeiul prevederilor legii, cu înştiinţarea directă a solicitantului şi doar în cazul în care solicitantul nu întruneşte condiţiile expres specificate în lege sau, după caz, nu demonstrează întrunirea acestor condiţii în decursul suspendării termenului de examinare a solicitării.

În conformitate cu art.2 al Legii nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizarea activităţii de întreprinzător, în sensul prezentei legi, următoarele noţiuni principale semnifică: Nomenclator al actelor permisive - listă oficială a actelor permisive, stabilită de prezenta lege, în care se specifică termenul lor de valabilitate, taxa ce urmează a fi încasată, precum şi autorităţile emitente abilitate cu dreptul de eliberare a unor astfel de acte, de asemenea autorităţile sau entităţile implicate în procesul de eliberare a actului permisiv.

În conformitate cu art.4 alin.($2^1$) al Legii nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activităţii de întreprinzător, autoritatea emitentă indicată în Nomenclatorul actelor permisive din anexa nr.1 este responsabilă de recepţionarea solicitării şi emiterea actului permisiv respectiv în conformitate cu cerinţele stabilite de prezenta lege. În conformitate cu pct.48, titlul 11 al NOMENCLATORULUI ACTELOR PERMISIVE eliberate de către autorităţile emitente persoanelor fizice şi persoanelor juridice pentru practicarea activităţii de întreprinzător, anexa 1 al Legii nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activităţii de întreprinzător, Actele permisive care se încadrează în categoria autorizaţiilor sunt Autorizaţie de plasare a publicităţii exterioare, organul emitent fiind Autoritatea administraţiei publice locale,

**cu termenul de valabilitate de 12 luni.** Prin urmare, **termenul de valabilitate de până la 31.12.2020/22.01.2021 a fost stabil contrar normei legale invocate.**

Menţionează reclamantul, că ambele decizii de refuz contestate prin prezenta cerere de chemare în judecată invocă şi se bazează pe Regulamentul nou cu privire la plasarea publicităţii exterioare în mun. Chișinău care nu este aprobat la momentul de faţă şi care va produce efecte juridice în viitor. Emiterea/neemiterea acestui Regulament nu este un motiv legal şi jusitificat pentru stabilirea unui termen de valabilitate a actelor permisive redus sau pentru a motiva neprelungireu autorizaţiilor pe un nou termen. Autorizaţiile în cauză se eliberează/prelungesc în conformitate cu legislaţia în vigoare la moment.

Autorizaţiile de construire şi amplasare a publicităţii exterioare se eliberează pe un termen stabilit de Legea nr.160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activităţii de întreprinzător şi autoritatea emitentă nu este în drept să micşoreze acest termen la dorinţa sa. Totodată, imediat după prelungirea termenilor autorizaţiilor enumerate prin aprobare tacită, până la 31 mai 2021, toate acte confirmătoare a fost aduse la cunoștința DGAURF și a Primăriei mun.Chișinău: copia de pe scrisori de expediere a certificatelor constatatoare, avize de recepţie, Răspunsuri de la Inspectoratul Naţional de Securitate Publică.

În refuzul său, nr.21/2824 DGAURF încearcă încă o dată să convingă că despre această procedură și în general despre norme imperative din Legea nr.160/2011 emitentul actelor permisive nu cunoaşte (or, iarăși se invocă data de 22.01.2021 stabilită de viceprimar într-o dispoziţie care nu are nimic în comun cu reglementarea procedurii de eliberare/prelungire/anulare a autorizaţiilor), sau, îi este comod să se prefacă că, nu cunoaşte, invocând fără temeiuri dispoziţii organelor care nu au atribuţii în eliberarea/anularea/modificarea autorizaţiilor de construirei şi amplasare a publicităţii exterioare. Și mai mult, DGAURF indică direct că nu i s-a dat voie prin dispoziţiile Primăriei să soluţioneze cereri de prelungire a termenului acestor autorizaţii.

Raportând ilegalităţile şi erorile comise, reclamanta a înaintat cererea prealabilă pîrîţilor la 17 iunie 2021 cu privire la anularea/revocarea deciziei de refuz în prelungirea termenului autorizaţiilor.

Potrivit deciziilor nr.21/3596 din 02.07.2021 emisă de Direcţia Generală arhitectură urbanism şi relaţii funciare a Consiliului municipal Chisinau şi deciziei nr.06-111/4025 din 07.07.2021 emisă de Primăria municipiului Chișinău,comunicate la 08 iulie 2021, **pârâții invocă aprobarea în viitor a unui act normativ al administraţiei publice locale în calitate de singurul motiv de respingere a revendicărilor de prelungire a termenului Autorizaţiilor.**

În drept, invocă reclamanta prevederile pct.1.6, 10.1, 6.1.13 al Regulamentului provizoriu privind autorizarea şi amplasarea dispozitivelor de publicitate, publicităţii exterioare, firmelor (inscripţii şi imagini exterioare), art.art.162, 164, 165 alin.(l), 167, 189, 194, 206 alin.(l) lit.b), 209, 211, 212, 215, 224 alin.b) ale Codului administrativ nr.116 din 19.07.2018, precum şi art.art.166-167, 175 alin.(1) lit.c), alin.(2), art.177 alin.alin.(2) şi (3) ale Codului de Procedură Civilă al Republicii Moldova.

În cadrul ședințelor de judecată, reprezentantul reclamantei „Zelivas-Art” SRL, avocatul Grosu Octavian, împuternicit în baza mandatului nr.1317400 din 06.08.2021, nu s-a prezentat, din motive necunoscute instanței, fiind înștiințat în modul prevăzut de lege despre data, ora și locul examinării cauzei (f.d.163,168), în legătură cu ce, în temeiul dispozițiilor art.218 lit.d) Cod administrativ, s-a dispus examinarea cauzei în lipsa reprezentantului părții reclamante.

**Pârâții – Direcția generală arhitectură urbanism și relații funciare a Consiliului municipal Chișinău și Primarul General al municipiului Chișinău,** au solicitat respingerea acțiunii ca inadmisibilă, iar în cazul în care de către instanță va fi considerată acțiunea admisibilă, solicită respingerea acțiunii ca neîntemeiată. În argumentarea poziției sale, susțin autoritățile pârâte că potrivit art.166 alin.(1) din Codul de procedură civilă, oricine pretinde un drept împotriva unei alte persoane ori are un interes pentru constatarea existenţei sau inexistenţei unui drept trebuie să depună în instanţa competentă o cerere de chemare în judecată. În cererea de chemare în judecată obligatoriu trebuie să fie invocată esenţa încălcării sau a pericolului de încălcare a drepturilor, libertăţilor sau intereselor legitime ale reclamantului, pretenţiile lui, precum şi circumstanţele de fapt şi de drept pe care reclamantul îşi întemeiază pretenţiile, demonstrarea probelor care confirmă circumstanţele. Art.17 din Codul administrativ al Republicii Moldova nr.116 din 19.07.2018, prevede următoarele: „drept vătămat este orice drept sau libertate stabilită de lege căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă". Art.20 din aceiaşi lege stipulează că, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente.

Totodată, art.189 alin.(1) din legea sus-menţionată prevede că „orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ". Astfel, legislatorul conform normelor invocate mai sus a reglementat condiţii esenţiale în ce priveşte înaintarea unei acţiuni instanţei de contencios administrativ şi anume să existe lezarea pretinsului drept şi acţiunea înaintată să fie probată.

Potrivit Codului administrativ, cât şi Codului civil, în speţă, pentru a invoca pretenţii de contencios administrativ este necesar ca reclamantul să demonstreze încălcarea dreptului moral şi material.

Consideră că reclamantul nu a demonstrat prin probe concludente că autoritatea publică locală ar leza un drept al reclamantului prevăzut de lege prin refuzul de a elibera autorizaţiile de construire şi amplasare a publicităţii exterioare pe un nou termen, or, motivele invocate de reclamant în cererea de chemare în judecată sunt doar declarative. Mai mult ca atît, acesta din start cunoştea şi a acceptat condiţiile de eliberare a mijloacele de publicitate exterioară, construcţii provizorii care urmează a fi demontate în corespundere cu necesităţile urbanistice ale administraţiei publice locale conform legislaţiei în vigoare a Republicii Moldova. Autorizaţiile se anulează: drept urmare a expirării termenului de valabilitate. Prin urmare, cererea urmează a fi declarată drept una inadmisibilă în temeiul art.207 alin.2 lit.e) Cod administrativ.

Este neîntemeiată, lipsită de suport juridic şi pasibilă a fi respinsă din următoarele motive. În fapt, Direcţia Generală Arhitectură, Urbanism şi Relaţii Funciare a Primăriei municipiului Chişinău a eliberat Autorizaţiile de construire şi amplasare a publicităţii exterioare agentului economic SC „Zelivas-Art" SRL conform listei din anexa la cerere nr.28/21 din 29.04.2021, cu termenul de valabilitate al autorizaţiei până la 31.12.2020. Prin dispoziţia 312-d din 27 iunie 2020 despre operarea de modificări în dispoziţia viceprimarului nr.133-d/2020 „Cu privire la instituirea Grupului de lucru în vederea elaborării proiectelor de Regulamente privind organizarea şi desfăşurarea activităţii de publicitate, reclamă şi afişaj în oraşul Chişinău", autorizaţiile de construire şi amplasare a publicităţii exterioare şi autoriziţiile de construire şi amplasare a firmelor (inscripţii şi imagini exterioare), eliberate de către Direcţia general arhitectură, urbanism şi relaţii funciare, s-au prelungit, până la 31.12.2020.

Menționează pârâții faptul că prin dispoziţia nr.1-d din 06 ianuarie 2021 „Despre operarea de modificări în dispoziţia viceprimarului nr.312-d” despre operarea de modificări în dispoziţia viceprimarului nr.133-d/2020 „Cu privire la instituirea Grupului de lucru în vederea elaborării proiectelor de Regulamente privind organizarea şi desfăşurarea activităţii de publicitate, reclamă şi afişaj în oraşul Chişinău”, autorizaţiile de construire şi amplasare a publicităţii exterioare şi autoriziţiile de construire şi amplasare a firmelor (inscripţii şi imagini exterioare), eliberate de către Direcţia generală arhitectură, urbanism şi relaţii funciare, s-au prelungit, până la 22.01.2021.

Totodată, prin dispoziţia nr.534-d din 10.09.2021 „Cu privire la prelungirea autorizaţiilor de construire şi amplasare a publicităţii exterioare firmelor (inscripţii şi imagini exterioare), eliberate anterior de către Direcţia generală arhitectură, urbanism şi relaţii funciare **s-au prelungit, până 31.12.2021**, cu exepţia dispozitivelor publicitare demontate de preturile de sector (conform anexei) la dispoziţia nominalizată.

Potrivit dispoziţiei în cauză unele dispizitive ale reclamantului se regăsesc în lista dispozitivelor publicitare demontate. Prin urmare, în cazul în care dispozitivele au fost demontate decade cerinţa de obligarea DGAURF de a emite actele administrative individuale cu eliberarea autorizaţiilor de construire şi amplasare a publicităţii exterioare pe un nou termen. Mai mult ca atât, în autorizaţiile de construire şi amplasare a publicităţii exterioare este indicat că 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 fapt ce este reglementat şi în pct.11.1 lit.e) şi f) al Regulamentului provizoriu privind autorizarea şi amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicității, firmelor (inscripții şi imagini exterioare) în mun. Chişinău, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chişinău nr.71/15 din 03.05.2007.

Tot aici atrage atenţia şi prevederilor art.2 al Legii nr.163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construire, conform căruia, prin noţiunea de construcţii cu caracter provizoriu se înţelege 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 similar.

Conform art.24 alin.(1) lit.a) din Legea nr.163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construire, prevede că, emitentul are obligaţia de instituire şi ţinere a unor registre separate ale certificatelor de urbanism, autorizaţiilor de construire/desfiinţare emise şi ale refuzurilor de eliberare a certificatelor şi autorizaţiilor, în care se înscriu data de primire a documentelor şi cea de eliberare a actului administrativ respectiv solicitantului (beneficiarului), inclusiv plasarea acestora pe pagina web oficială a emitentului.

Din sensul art.29 alin.(1) lit.k) din Legea administraţiei publice locale nr. 36-XVI din 28.12.2006, art.15 alin.(1) pct.3) lit.a) din Legea nr.136 din 17.06.2016 privind statutul municipiului Chişinău, dispozitivele de publicitate, amplasate pe domeniul public pot fi demontate în corespundere cu necesităţile administraţiei publice locale, emitentul actelor administrative fiind în drept de a anula în caz de necesitate autorizaţia eliberată.

Conform Regulamentului provizoriu privind autorizarea şi amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicităţii exterioare, firmelor (inscripţii şi imagini exterioare) în municipiul Chişinău anexa 1 la Decizia Consiliului Chişinău nr.71/15 din 03.05.2007 prevede la pct.11.1 lit.a) că: Autorizațiile se anulează: drept urmare a expirării termenului de valabilitate.

Iar în conformitate cu art.16 din Legea cu privire la publicitate (l) Publicitatea exterioară se realizează prin sisteme de comunicare vizuală ce includ afişe, panouri, standuri, instalaţii şi construcţii (situate separat sau pe pereţii şi acoperişurile clădirilor), firme tridimensionale, firme luminoase, tablouri suspendate electromecanice şi electronice, alte mijloace tehnice. (2)Amplasarea publicităţii exterioare se admite cu autorizarea organului respectiv al administraţiei publice locale, coordonată în prealabil, conform procedurii ghișeului unic. Așa cum a menționat mai sus: Modul de solicitare, acordare, suspendare şi retragere a autorizaţiei pentru plasarea publicităţii exterioare pentru agenţii economici se stabileşte de Legea nr.160/2011 şi nicidecum prelungirea valabilităţii autorizaţiei, or art.2 din legea nr.160/2011 la noţiuni principale este indicat Nomenclator al actelor permisive- listă oficială a actelor permisive, stabilită de prezenta lege, în care se specifică termenul lor de valabilitate, taxa ce urmează a fi încasată, precum şi autorităţile emitente abilitate cu dreptul de eliberare a unor astfel de acte, de asemenea autorităţile sau entităţile implicate în procesul de eliberare a actului permisiv

Conform anexei 1 la lege sus menţionată este indicat „NOMENCLATORUL ACTELOR PERMISIVE” eliberate de către autorităţile emitente persoanelor fizice şi persoanelor juridice pentru practicarea activităţii de întreprinzător, în care nu se regăseşte: autorizarea de plasare a construcţiilor publicitare, cu autoritatea emitentă Direcţia Arhitectură, Urbanism si Relaţii Funciare.

Astfel la caz nu poate fi aplicată „acordul tacit” conform Legii 160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activităţii de întreprinzător întrucât legea dată nu poate fi aplicată la prelungirea autorizaţiei de amplasare a panourilor publicitare.

În acest sens, conform art.9 alin.(3) din Legea drumurilor nr.509/1995, proprietarii obiectivelor publicitare sunt obligaţi să execute, pe cont propriu, demolarea, mutarea sau modificarea obiectivului publicitar.

Atrage atenţia asupra faptului că instanţa de judecată nu poate obliga autoritatea publică locală de a emite o decizie cu privire la solicitarea reclamantului, or, potrivit legii statul garantează condiţii juridice pentru exercitarea dreptului de proprietate publică a unităţilor administrativ-teritoriale egale condiţiilor juridice de exercitare a dreptului.

Hotărârea judecătorească privind obligarea autorităţilor administraţiei publice locale de a emite decizia asupra bunului solicitat de către reclamant, va constitui o substituire a atribuțiilor autorităților publice, art.14 pct. f) din Legea privind administraţia publică locală numai CMC decide asupra lucrărilor de proiectare, construcţie, întreţinere şi modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ în condiţiile Legii cu privire la locuinţe, precum şi a întregii infrastructuri economice, sociale şi de agrement de interes local.

În cadrul ședințelor de judecată, reprezentantul pârâților Consiliul municipal Chișinău și Primarul General al municipiului Chișinău, Crețu Maria, acționând în baza procurii nr.2-01/2-6 din 17.01.2023 (f.d.169), a susținut în totalitate referința depusă și a solicitat declararea inadmisibilității acțiunii înaintate de SRL „Zelivas-Art” sau respingerea acesteia ca neîntemeiată.

**Aprecierea instanței:**

Examinând acțiunea reclamantei SC „Zelivas-Art” SRL, ascultând explicațiile reprezentantului pârâților, studiind probele administrate în ansamblul şi interconexiunea lor, normele legii aplicabile, instanța de judecată a ajuns la concluzia că, acțiunea reclamantei

SC„Zelivas-Art” SRL privind contestarea actelor administrative este întemeiată şi pasibilă de admis, din următoarele considerente.

Conform art.189 alin.(1) Cod administrativ al RM, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

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

Noţiunea de „act administrativ” este reglementată în legislația națională, cât şi în Rezoluţia (77) 31 Cu privire la protecţia individului faţă de actele autorităţilor administrative, adoptată de Comitetul de Miniştri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997, statuează că, actul administrativ este o manifestare juridică unilaterală de voinţă, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorităţi publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorităţii publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertăţile sau interesele persoanelor fizice sau juridice şi care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcţii judiciare.

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

Conform art.206 Cod administrativ, (1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare); b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare); c) impunerea la acţiune, la tolerare a acţiunii sau la inacţiune (acţiune în realizare); d) constatarea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic ori nulităţii unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acţiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acţiune de control normativ). (2) Acţiunea în constatare prezumă existenţa unui interes îndreptăţit pentru constatarea solicitată. Acţiunea în constatare nu poate fi înaintată dacă reclamantul îşi poate sau şi-ar putea revendica drepturile printr-o altă acţiune prevăzută la alin. (1), cu excepţia situaţiei cînd se urmăreşte constatarea nulităţii unui act administrativ individual sau normativ.

Conform art.208 Cod administrativ, (1) în cazurile prevăzute de lege, pînă la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

Cu referire la admisibilitatea acțiunii pe temeiul respectării procedurii prealabile, se reține că, adresarea în instanța de contencios administrativ, a fost precedată de adresarea reclamantei SC „Zelivas-Art” SRL la 17.06.2021 cu cerere prealabilă, la Primăria mun.Chișinău, Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului mun.Chișinău, prin care a solicitat revocarea/anularea deciziei DGAURF nr.21/2824 din 14.05.2020 privind refuzul prelungirii termenului autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare conform listei din anexa nr.01 la cererea nr.28/21 din 29.04.2021; prelungirea autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare a SC „Zelivas-Art” SRL, pe un termen de 12 luni, până la 31 mai 2022 conform listei din anexa nr.01 la cererea nr.28/21 din 29.04.2021(f.d.16-19).

Prin decizia Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare nr.21/3596 din 02.07.2021, s-a comunicat reclamantei că conform prevederilor dispoziției viceprimarului municipiului Chișinău nr.1-d din 06.01.2021 „Despre operarea de modificări în dispoziția viceprimarului nr. 312-d/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”, autorizațiile de construire și amplasare a publicității extreioare eliberate anterior de către DGAURF firmei „Zelivas-Art” SRL puteau fi prelungite până la 22.01.2021(f.d.21).

Totodată, prin decizia Primăriei mun.Chișinău nr.06-111/4025 din 07.07.2021, cererea prealabilă a reclamantei a fost respinsă, fiind indicat faptul că, prin dispoziția nr.1-d din 06 ianuarie 2021 „Cu privire la instituirea grupului de lucru în vederea elaborării proiectelor de Regulamente privind organizarea şi desfăşurarea activităţii de publicitate, reclamă şi afişaj în or.Chişinău”, în conformitate cu art.17 alin.(5), art.29 alin.(1) din Legea nr.436/2006 Privind administraţia publică locală”, art.15, art.16 şi 17 din Legea nr.136/2016 Privind statutul municipiului Chişinău” şi anume pct.3.2 din dispoziția sus menţionată, s-a decis că: „Autorizaţiile de construire şi amplasare a publicității exterioare şi autorizaţiile de construire şi amplasare a firmelor (inscripții și imagini exterioare) eliberate anterior de către Direcţia Generală Arhitectură, Urbanism și Relaţii Funciare se prelungesc, după caz, pînă la data de 22.01.2021”. Mai mult ca atît, amplasarea sau reamplasarea ulterioară a dispozitivelor publicitare se va realiza conform prevederilor noului Regulament privind plasarea publicității exterioare în municipiul Chişinău, care urmează a fi adoptat de către Consiliul municipal Chişinău. În contextul celor expuse, cererea prealabilă privind prelungirea autorizațiilor de amplasare a publicităţii exterioare din 21.06.2021, nu poate fi satisfăcută (f.d.22-23).

Analizând circumstanțele speței în coraport cu normele legale precitate, instanța de judecată, constată că SC „Zelivas-Art” SRL a respectat procedura prealabilă, și-a realizat dreptul său la acțiune în interiorul termenului prevăzut de lege, respectiv, temei de declarare a acțiunii ca fiind inadmisibilă pe motive de tardivitate, nu există.

În acest context, instanța va respinge argumentele autorității publice pârâte privind declararea acțiunii ca inadmisibilă în temeiul art.207 alin.(2) lit.e) Cod administrativ, și anume lipsa dreptului vătămat ca vădit nefondată, deoarece spcietatea reclamantă este destinatară a actelor administrative contestate, care pretinde că i se încalcă un drept legitim stabilit prin lege, or, refuzul prelungirii autorizațiilor privind plasarea publiității exterioare, reprezină unul din genurile de activitate a reclamantei, pentru care ea a fost fondată, și, respectiv, actele administrative contestate, îmbracă forma unui act administrativ individual defavorabil în sensul art.10 din Codul administrativ.

În astfel de circumstanțe, fiind respectată procedura și termenul de depunere a acțiunii în contencios administrativ și în baza temeiului prevăzut de art.207 alin.(2) lit.e) Cod administrativ, instanța judecătorească va soluționa fondul cauzei.

Controlul judecătoresc al legalității actelor administrative, presupune apărarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, împotriva abuzurilor administrației publice, în condițiile legii contenciosului administrativ. Acest control se înfăptuiește de către instanțele de judecată în condițiile legii privind organizarea judecătorească. Întru elucidarea subiectului privind realizarea controlului judecătoresc se impune conceptul competenței, în baza căruia se realizează respectivul control. Pornind de la scopul primordial al instituției contenciosului administrativ care este prestabilit de legiuitor și care presupune contracararea abuzurilor şi exceselor de putere ale autorităţilor publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activităţii autorităţilor publice, asigurarea ordinii de drept.

Reieșind din dreptul subiectiv al subiectului afectat, care la fel a fost predeterminat de legiuitorul și care a fost formulat astfel - orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanţei de contencios

administrativ competente pentru a obţine anularea actului, recunoaşterea dreptului pretins şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Astfel, obiect al examinării prezentei cauze în instanța de contencios administrativ îl constituie verificarea legalității actului administrativ individual defavorabil – decizia nr.21/3596 din 02.07.2021, emisă de Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului municipal Chișinău și decizia nr.06-111/4025 din 07.07.2021, emisă de Primăria municipiului Chișinău.

Circumstanțele faptice după cronologia apariției lor poate fi rezumată în felul următor: instanța de judecată a stabilit că reclamantei SC „Zelivas-Art" SRL i-au fost eliberate autorizații de construire și amplasare a publicității exterioare, cu nr.nr. DGAURF-REC-A0001197, DGAURF-REC-A0002460, DGAURF-REC-A0002461, DGAURF-REC-A0002564, DGAURF-REC-A0002849, DGAURF-REC-A002862, DGAURF-REC-A0003215, DGAURF-REC-A0003293, DGAURF-REC-A0003833, DGAURF-REC-A0003959, DGAURF-REC-A0004787, DGAURF-REC-A0004788, DGAURF-REC-A0004789, DGAURF-REC-A0004790, DGAURF-REC-A004791, DGAURF-REC-A0004792, DGAURF-REC-A0004793, DGAURF-REC-A0004794, DGAURF-REC-A0004796, DGAURF-REC-A0004797, DGAURF-REC-A0004801, DGAURF-REC-A0008092, DGAURF-REC-A00010066, DGAURF-REC-A00010549 eliberate la 31.05.2019 și 17.09.2020 pentru amplasarea panourilor publicitare cu termenul de valabilitate până la 31.05.2020 (f.d.72-95).

Instanța a stabilit că reclamanta este o societate comercială cu scop lucrativ și unul din genurile de activitate statutare ale acesteia este desfășurarea activității de publicitate(f.d.12).

Prin dispoziția Viceprimarului mun. Chișinău nr.312-d din 27.06.2020 „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", s-a dispus: Autorizațiile de construire și amplasare a publicității exterioare și autorizațiile de construire și amplasare a firmelor (inscripții și imagini exterioare), eliberate anterior de către Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare, se prelungesc, după caz, până la 31.12.2020, iar prin dispoziția nr.1-d din 06.01.2021, autorizațiile au fost prelungite până la 22.01.2021 (f.9, 10 din dosarul administrativ).

La 29.04.2021, SC „Zelivas-Art" SRL s-a adresat către DGAURF cu cerere privind prelungirea termenului autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare conform anexei la cerere, pe un nou termen până la 36 luni(f.d.13, 14, 15).

Reieșind din declarațiile reclamantei expuse în cerera de chemare în judecată, autoritatea pârâtă a emis decizia inițială de respingere a cererii reclamantei cu privire la prelungirea termenului Autorizațiilor, bazată pe dizpoziția viceprimarului mun.Chișinău 1-d din 06.01.2021, precum și pe dispozția viceprimarului nr.312-d/2020. Totodată, s-a invocat că proiectul noului Regulament este deja elaborat și urmează a fi aprobat, iar DGAURF la moment nu prelungește și nu eliberează autorizații noi.

Astfel, nefiind de acord cu refuzul autorității pârâte, la 17.06.2021 reclamanta SC „Zelivas-Art" SRL s-a adresat cu cerere prealabilă, la Primăria mun.Chișinău, Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului mun.Chișinău, prin care a solicitat revocarea/anularea deciziei DGAURF nr.21/2824 din 14.05.2020 privind refuzul prelungirii termenului autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare conform listei din anexa nr.01 la cererea nr.28/21 din 29.04.2021; prelungirea autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare a SC „Zelivas-Art" SRL, pe un termen de 12 luni, până la 31

mai 2022 conform listei din anexa nr.01 la cererea nr.28/21 din 29.04.2021 (f.d.16-19).

Prin decizia Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare nr.21/3596 din 02.07.2021, s-a comunicat reclamantei că conform prevederilor dispoziției viceprimarului municipiului Chișinău nr.1-d din 06.01.2021 „Despre operarea de modificări în dispoziția viceprimarului nr. 312-d/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", autorizațiile de construire și amplasare a publicității extreioare eliberate anterior de către DGAURF firmei „Zelivas-Art" SRL puteau fi prelungite până la 22.01.2021 (f.d.21).

Totodată, prin decizia Primăriei mun.Chișinău nr.06-111/4025 din 07.07.2021, cererea prealabilă a reclamantei a fost respinsă, fiind indicat faptul că, prin dispoziția nr.1-d din 06 ianuarie 2021 „Cu privire la instituirea grupului de lucru în vederea elaborării proiectelor de Regulamente privind organizarea şi desfăşurarea activităţii de publicitate, reclamă şi afişaj în or.Chişinău", în conformitate cu art.art. 17 alin.(5), 29 alin.(1) din Legea nr.436/2006 Privind administraţia publică locală", art.art. 15, 16 şi 17 din Legea nr.136/2016 Privind statutul municipiului Chişinău" şi anume pct.3.2 din dispoziţia sus menţionată, s-a decis că: „Autorizaţiile de construire şi amplasare a publicităţii exterioare şi autorizaţiile de construire şi amplasare a firmelor (inscripții și imagini exterioare) eliberate anterior de către Direcţia Generală Arhitectură, Urbanism și Relaţii Funciare se prelungesc, după caz, pînă la data de 22.01.2021". Mai mult ca atît, amplasarea sau reamplasarea ulterioară a dispozitivelor publicitare se va realiza conform prevederilor noului Regulament privind plasarea publicităţii exterioare în municipiul Chişinău, care urmează a fi adoptat de către Consiliul municipal Chişinău. În contextul celor expuse, cererea prealabilă privind prelungirea autorizațiilor de amplasare a publicităţii exterioare din 21.06.2021, nu poate fi satisfăcută (f.d.22-23).

Potrivit normei conținute la pct.6.1.10 din Regulamentul provizoriu privind autorizarea şi amplasarea dispozitivelor de publicitate, a publicităţii exterioare, firmelor (inscripţii şi imagini exterioare) în municipiul Chişinău, aprobat prin Decizia Consiliului municipal Chişinău nr.71/15 din 03 mai 2007, Autorizația de construire și amplasare a publicității exterioare stabilește condițiile de construire a instalațiilor și dispozitivelor de publicitate exterioare și modalitatea de expunere a imaginilor publicitare de orice fel. Expunerea imaginilor publicitare se efectuează, numai după coordonarea lor cu responsabilii de la D.G.A.U.R.F. și Centrul Național de Terminologie (corectitudinea scrierii textului) și prezentarea informației cu privire la locul și dispozitivul (panoul) pe care acestea vor fi expuse. Autorizația de construire și amplasare a publicitdlii exterioare se eliberează pentru un termen de pînă la trei ani.

Aici, instanța de judecată evidențiază că, potrivit dispoziției nr.312-d din 27 iunie 2020 s-a dispus (pct.3): „Autorizaţiile de construire şi amplasare a publicităţii exterioare şi autorizaţiile de construire şi amplasare a firmelor (inscripţii şi imagini exterioare), eliberate anterior de către Direcţia generală arhitectură, urbanism şi relaţii funciare, se prelungesc, după caz, până la 31.12.2020"(f.d.20).

Legea privind reglementarea prin autorizare a activităţii de întreprinzător nr.160 din 22.07.2011(art.1), stabileşte cadrul juridic de reglementare prin autorizare a activităţii de întreprinzător. Scopul prezentei legi constă în instituirea unor prevederi unitare privind procedura de reglementare prin autorizare a activităţii de întreprinzător, care va fi aplicată de autorităţile emitente persoanelor fizice şi persoanelor juridice pentru practicarea activităţii de întreprinzător sau a unei alte activităţi prevăzute de lege, conexă cu activitatea de întreprinzător şi

indispensabilă ei.

Potrivit art.6[2] din Legea 160/22.07.2011, (1) După expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea actului permisiv şi în lipsa unui refuz scris privind eliberarea acestuia din partea autorităţii emitente, actul permisiv solicitat **se consideră acordat prin aprobare tacită**. (2) Procedura aprobării tacite nu se aplică în privinţa actelor permisive din categoria certificatelor. Pentru toate actele permisive din categoria licenţelor şi autorizaţiilor, procedura aprobării tacite se aplică dacă legea care reglementează regimul juridic al actului permisiv respectiv nu stabileşte în mod expres neaplicarea procedurii aprobării tacite. (3) După expirarea termenului prevăzut de lege pentru eliberarea actului permisiv, solicitantul poate aplica procedura aprobării tacite şi poate desfăşura activitatea pentru care a solicitat actul permisiv. În acest scop, solicitantul expediază, prin poşta recomandată, în adresa Inspectoratului General al Poliţiei al Ministerului Afacerilor Interne copia de pe certificatul constatator, în care declară pe propria răspundere faptul că nu a primit de la autoritatea emitentă refuz oficial de eliberare a actului permisiv în termen legal şi că termenul nu a fost suspendat sau suspendarea este sau a devenit nulă. În cazul în care certificatul constatator i-a fost eliberat în format electronic, solicitantul va expedia documentul în cauză pe suport de hîrtie, completat în modul stabilit. Data aprobării tacite a actului permisiv şi, respectiv, data din care solicitantul poate desfăşura activitatea pentru care a solicitat actul permisiv se consideră data confirmării recepţionării de către Inspectoratul General al Poliţiei al Ministerului Afacerilor Interne a scrisorii recomandate, prin care solicitantul i-a expediat copia de pe certificatul constatator completat în modul stabilit. (4) Inspectoratul General al Poliţiei al Ministerului Afacerilor Interne: a) verifică veridicitatea informaţiei din declaraţia pe propria răspundere depusă de solicitant, introduce informaţia privind certificatul constatator recepţionat într-un registru electronic accesibil şi gratuit, pe pagina sa web oficială, cu indicarea autorităţii care nu a emis actul permisiv şi a măsurilor contravenţionale aplicate; b) în termen de 3 zile lucrătoare de la recepţionarea certificatului constatator, îl expediază prin poşta electronică subdiviziunii sale abilitate cu iniţierea procedurilor contravenţionale şi aplicarea, după caz, a sancţiunilor prevăzute de Codul contravenţional faţă de funcţionarii autorităţilor emitente care au încălcat procedurile şi termenele de eliberare a actelor permisive; c) analizează informaţia din certificatele constatatoare recepţionate şi datele furnizate de subdiviziunile sale teritoriale cu privire la aplicarea sancţiunilor contravenţionale şi informează trimestrial despre rezultatele analizei Cancelaria de Stat, în scopul elaborării măsurilor şi propunerilor de optimizare a activităţii autorităţilor emitente. (5) Autorităţile administraţiei publice şi instituţiile abilitate prin lege cu funcţii de reglementare şi de control, instanţele de judecată sînt obligate să accepte certificatul constatator în calitate de act permisiv dacă acesta este completat şi expediat în modul prevăzut la alin. (3). (6) Aplicarea procedurii aprobării tacite nu privează solicitantul de dreptul de a se adresa direct către agentul constatator în cazurile expres prevăzute de Codul contravenţional.

Instanța de judecată constată că, de către autoritatea publică locală au fost încălcate prevederile art.30 alin.(2) al Codului administrativ, care prevede că, autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situaţiile juridice definitive sau drepturile dobîndite, decît în situaţii în care, în condiţiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public.

Instanţa de judecată reține că, reieșind din prevederile art.6 alin.(4) al Legii nr.160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, termenul de valabilitate a actului permisiv curge din ziua imediat următoare zilei în care a expirat termenul anterior de valabilitate. În acest context, Codul civil, prevede prin norma conținută la art.390, că

în cazul prelungirii, termenul nou se calculează din momentul expirării termenului precedent, iar art. 383 alin.(2) al Codului civil prevede că, indiferent de temeiul apariției, termenul se calculează după regulile stipulate în prezentul titlu.

La fel, instanța de judecată reține că, verificarea legalității unui act administrativ implică verificarea elementelor de fond şi formă. Astfel, titlul III din Codul administrativ, stabileşte formalitățile şi procedura pentru emiterea actelor administrative, cu indicarea condițiilor de fond şi formă pentru aceasta şi, respectiv, sancțiunea ce survine în cazul nerespectării acestora. Așa fiind, unul din elementele de bază ale actului administrativ, este motivarea. Conform art. 118 din Codul administrativ, motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. Această definiție impune expres necesitatea motivării actului administrativ, indiferent de norma în baza căreia se emite acesta, fără să implice careva elemente de interpretare. În speță, lipsa motivării actelor emise nu permite instanței de contencios administrativ, să verifice legalitatea acestora, precum și respectarea dreptului discreționar al autorității publice pârâte și nici prin referința prezentată, pârâtul nu a acoperit lipsa motivării actului defavorabil.

Respectiv, instanța de judecată constată că SC ”Zelivas-Art” SRL a obținut o prelungire legală a autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare conform anexei nr.01 la cererea din 29.04.2021, deoarece legiuitorul a protejat efectiv drepturile, inclusiv a reclamantei, statuând în art.$6^2$ alin.(1) din Legea 160/22.07.2011 că, după expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea actului permisiv şi în lipsa unui refuz scris privind eliberarea acestuia din partea autorităţii emitente, actul permisiv solicitat **se consideră acordat prin aprobare tacită**. Argumentele autorității publice pârâte referitoare la faptul că respectiva procedură nu se aplică raportului juridic litigios, sunt abuzive. Or, respectiva normă legală este obligatorie pentru toți, excepțiile fiind stabilite tot de legiuitor în norma legală menționată și cazul reclamantei nu cade sub incidența acestor excepții.

Prin urmare, în pofida creării unei situații juridice definitive şi a dreptului dobândit al reclamantei de desfășurare a activității de amplasare a publicității stradale în baza autorizațiilor prelungite în procedura aprobării tacite, autoritatea pârâtă a pus în pericol securitatea raporturilor juridice dintre SC”Zelivas-Art”SRL şi clientela sa, urmare a nerecunoașterii nejustificate a intervenirii aprobării tacite a prelungirii autorizațiilor reclamantei, prin ce a încălcat prevederile art.art.21, 30 din Codul administrativ, potrivit cărora autoritățile publice sunt obligate să respecte principiul legalității și 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.

Mai mult ca atît, instanța reține că ulterior emiterii actelor administrative individuale defavorabile – decizia nr.21/3596 din 02.07.2021, emisă de Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului municipal Chișinău și decizia nr.06-111/4025 din 07.07.2021, emisă de Primăria municipiului Chișinău prin care reclamantei i s-a refuzat în prelungirea autorizațiilor de construire și amplasare a publicității exterioare, viceprimarul mun.Chișinău, a emis dispoziția nr.534-d din 10.09.2021, prin care, la pct.1 a dispus: Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare va prelungi până la 31.12.2021 autorizațiile de construire și amplasare a firmelor (inscripții și imagini exterioare) eliberate anterior pentru dispozitivele publicitare existente în teren (f.d.105), ceea ce confirmă că însăși autoritatea publică pârâtă a conștientizat abuzurile pe care le-a admis.

Conform jurisprudenței constante a Curţii Europene pentru Drepturile Omului, **autorizația de a desfășura o activitate comercială constituie un bun**; **revocarea sa constituie**

**o ingerință în dreptul garantat de art.1 din Protocolul nr.1** [Megadat.com SRL împotriva Moldovei, pct.62-63; Bimer S.A. împotriva Moldovei]. Astfel, o autorizație de funcționare bancară, efectul revocării acesteia fiind cel de a plasa în mod automat banca în lichidare judiciară, a fost considerată un „bun" (Capital Bank AD împotriva Bulgariei, pct. 130). În plus, o licență pentru difuzarea la scară naţională a programelor de televiziune fără alocarea unor frecvențe radio a fost privată de conținut [Centro Europa 7 S.R.L. şi di Stefano împotriva Italiei (MC), pct.177). 39.] În mod similar, o autorizație de pescuit de midii, care avea legătură cu desfășurarea obișnuită a activității de acvacultura a reclamantei, a fost considerată un „bun", iar interdicția temporară a pescuitului de midii a fost considerată o restricție impusă acestei autorizații (O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd împotriva Irlandei, pct. 89).

Invocarea de către autoritățile publice pârâte, în apărarea sa, a dreptului discreționar al acestora, pare a fi făcută, fără a respecta principiul bunei credințe și diligențe de care trebuie să dea dovadă orice autoritate publică. Dreptul discreționar nu permite desfășurarea activității administrative arbitrare. Esența puterii discreționare are drept bază marja de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorități astfel ca în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor să poată recurge la orice mijloc de acțiune în limitele competenței sale, însă să acționeze cu respectarea principiului proporționalității. Respectiv, ipotetic vorbind, pentru a fi rezonabil de discutat/de invocat dreptul discreționar, autoritățile trebuiau, cel puțin, să respecte careva norme legale. Iar faptul că, autoritățile publice, fără a ține cont de autorizațiile pe care deja le-a emis sau au admis aprobarea tacită a acestora, au hotărât, "peste noapte să curețe orașul de panourile publicitare", **nu are nici o legătură cu dreptul discreționar acordat de lege, ci este o ilegalitate.**

În același timp, invocarea de către autoritățile pârâte, în referința prezentată instanței, a necesităților urbanistice ale autorității publice locale, este declarativă și pare a fi făcută cu scopul de a camufla abuzul admis, deoarece nici o probă în acest sens nu a fost prezentată instanței. În orice caz, instanța constată că, **este o măsură disproporțională, deoarece gravitând în jurul interesului public, autoritatea pârâtă trebuie să rețină că satisfacerea, realizarea interesului public (pretinsele necesități urbanistice) trebuie să se facă în așa mod ca să nu se încalce drepturile fundamentale ale individului, adică, urmează să se respecte echilibrul corect și echitabil a intereselor publice și private. Respectiv, urma să coordoneze cu reclamanta pretinsele necesități, satisfăcând astfel interesul public și neîncălcând drepturile acesteia**.

Mai mult ca atât, instanța atestă că în actele administrative defavorabile nu se individualizează nici o necesitate urbanistică concretă, din care motiv nu pot fi prelungite autorizațiile devconstruire și amplasare a publicității exterioare.

La fel, instanța reține că un motiv al autorității publice locale prin care justifică respingerea eliberării autorizațiilor eliberate anterior este faptul că urmează a fi aprobat un nou Regulament privind plasarea publicității exterioare în municipiul Chișinău. În acest context, instanța consideră relevant argumentul reclamantei că neemiterea Regulamentului nu este un motiv justificat pentru motivarea refuzului prelungirii autorizațiilor eliberate anterior, or, chiar dacă și urmează a fi aprobat, acesta ar produce efecte juridice pe viitor, iar autorizațiile eliberate anterior se prelungesc în conformitate cu legislația în vigoare la moment, în conformitate cu Legea nr.160 din 22.07.2011.

Legalitatea actelor administrative semnifică conformitatea acestora cu Constituția și cu legile adoptate de Parlament, precum și cu actele normative care au o forță juridică superioară. În ceea ce privește oportunitatea, aceasta reprezintă capacitatea de apreciere a autorităților publice,

în ceea ce privește măsurile ce trebuie luate pentru realizarea obiectivului stabilit de lege, mijlocele utilizate, momentele sau etapele acțiunii. Cu alte cuvinte, oportunitatea este capacitatea administrativă de a aprecia „cum este mai bine” să se înfăptuiască obiectivul stabilit, prin intermediul legii.

Respectiv, atunci când autorizațiile eliberate reclamantei au fost prelungite prin efectul legii, autoritatea publică pârâtă prin actele administrative individuale defavorabile a încălcat principiului legalității actului administrativ contestat, ci nu al oportunității, concluzia pârâtului în acest sens fiind una vădit greșită. Statul de drept presupune respectarea principiului legalității, recunoscând, totodată, autorităților publice, să-și exercite puterea discreționară, care reprezintă acea marjă de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorități astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acțiune în limitele competenței sale. Însă, această putere discreționară, sau drept de apreciere, sau oportunitate, nu este nelimitată, cenzurarea acesteia de către judecător poate și trebuie să intervină atunci când este afectată chiar legalitatea și, practic, se acționează cu exces de putere.

Dacă legalitatea are în vedere, conformitatea cu legea, ceea ce presupune că orice formă de manifestare a autorității publice, inclusiv a oricăreia din sfera administrației publice, trebuie să se încadreze în limitele stabilite de actele normative, puterea discreționară presupune, pe fond libertatea ce i-a fost conferită de lege autorității publice pentru a alege o soluție sau alta. Raportat la cazul dat, autorităților publice pârâte, nu este conferit dreptul de a alege – de a refuza în prelungirea autorizațiilor, în situația în care prelungirea, potrivit legii, este considerată legală ca urmare a aprobării tacite și totodată au fost prelungite și expres în baza unui act normativ emis de viceprimarul Ilie Ceban menționat supra, iar principiul legalității (art.21 din Codul administrativ), de care urmează să se conducă autoritatea publică pârâtă, impunea o singură soluție legală – respectarea drepturilor reclamantei pe durata perioadei minime de aprobare tacită, prevăzută de lege. Respectiv, instanța de judecată conchide asupra nerespectării de către autoritatea publică pârâtă la emiterea deciziilor a principiului proporționalității și a limitelor dreptului său discreționar.

Principiul proporționalității (art.29 al Codului administrativ), impune ca orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege să corespundă principiului proporționalității. O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

La fel, dreptul discreționar (art.137 din Codul administrativ) presupune că, în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Dacă autoritatea publică poate decide discreționar şi doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale.

Alegațiile autorității publice pârâte referitoare *la faptul că numai în cazul în care autoritatea publică locală consideră posibilă prelungirea autorizaţiei de construire şi amplasare a publicităţii exterioare, solicitantul trebuie să îndeplinească anumite formalităţi. În lipsa unui acord de voinţă din partea Primăriei municipiului Chişinău, reclamanta nu poate pretinde în mod imperativ la prelungirea autorizaţiei de construire şi amplasare a publicităţii exterioare. În concluzie menţionează reprezentantul pârâtului următoarele: instanţa nu-şi poate aroga*

*competenţe din sfera puterii executive şi nu se poate expune asupra oportunităţii prelungirii sau a refuzului de a prelungi autorizaţiile reclamantului, astfel, administraţia publică locală fiind unicul organ competent de a decide în sfera respectivă*, reprezintă o sfidare a principiului legalității(art.21 Cod administrativ).

Instanța de judecată explică autorității publice pârâte că ultima înțelege defectuos conceptul de interes public. În sensul Codului administrativ, legiuitorul prevede că **interesul public vizează ordinea de drept, democraţia, garantarea drepturilor şi a libertăţilor persoanelor, precum şi obligaţiile acestora, satisfacerea necesităţilor sociale, realizarea competenţelor autorităţilor publice, funcţionarea lor legală şi în bune condiţii**. Din cele relatate, putem deduce că interesul public se alfă într-o legătură indisolubilă cu prevederile Constituționale privind ordinea de drept, democracția, etc.. Totodată, în sensul prevederilor din Codul administrativ, rezultă că anume interesul public reprezintă expresia unei nevoi sociale ce vizează întreaga comunitate, iar autoritatea publică, în sensul Codului administrativ, trebuie să acționeze în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public, or, interesul public, așa cum putem deduce din Codul administrativ, **implică garantarea și respectarea de către autoritățile publice a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor**, garantate prin Constituție și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte.

Referitor la alegațiile autorității publice pârâte expuse în referință cu privire la ”*instanţa nu-şi poate aroga competenţe din sfera puterii executive şi nu se poate expune asupra oportunităţii prelungirii sau a refuzului de a prelungi autorizaţiile reclamantului, astfel, administraţia publică locală fiind unicul organ competent de a decide în sfera respectivă”*, instanța de judecată explică că fiecare autoritate publică a Statului are anumite competențe stabilite de Lege și fiecare deține acele competențe exclusive de a emite acte administrative în sfera sa de activitate(de exemplu: autoritățile publice locale dețin competență exclusivă de a examina petițiile petenților(persoane fizice/juridice) din localitatea respectivă; Comisia de licențiere pe lângă Uniunea avocaților deține competență exclusivă de a examina cererile candidaților de accedere în profesia de avocat; Agenția de Mediu deține competență exclusivă de a elibera autorizații de mediu pentru gestionarea deșeurilor, etc..), însă aceste competențe exclusive atribuite prin legi/acte normative, nu permit nici unei autorități publice să nu respecte Legea și să desfășoare activitate administrativă ilegală și să emită acte ilegale.

Respectiv, într-adevăr, pârâtul este organul competent de a soluționa cererile reclamantului, organ cu competențe exclusive de a le soluționa. Însă, atunci când, pârâtul, exercitând competențele sale legale, emite un act ilegal și încalcă dreptul fundamental al reclamantului SRL ”Zelivas-Art” – dreptul de proprietate, care include dreptul de a desfășura activitatea de antreprenoriat și nemijlocit dreptul de proprietate asupra panourile publicitare, ultima deține unica cale de atac legală de apărare a dreptului său – depunerea acțiunii în contencios administrativ. Iar, instanța de judecată atunci când constată că actul administrativ și/sau activitatea administrativă contestată de reclamant sunt ilegale, anulează actul administrativ individual defavorabil ilegal și, după caz, obligă autoritatea publică pârâtă să emită actul administrativ individual favorabil, ceea ce corespunde standardelor unui stat de drept. Iar o altă abordare, ar intra în contradicție directă cu art.art.1, 6, 13 din Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, care prevede, *printre altele* că, orice persoană, ale cărei drepturi şi libertăți recunoscute de prezenta Convenție au fost încălcate, are dreptul de a se adresa efectiv unei instanțe naționale, chiar şi atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale.

Potrivit art.224 alin.(1) lit.a) din Codul administrativ, examinând acţiunea în contencios

administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum şi o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sunt ilegale şi prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale.

Raportând circumstanțele pricinii la normele legale precitate, instanța de judecată conchide asupra temeiniciei acțiunii reclamantei SC „Zelivas-Art" SRL, deoarece actul administrativ individual defavorabil decizia nr.21/3596 din 02.07.2021, emisă de Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului municipal Chișinău și decizia nr.06-111/4025 din 07.07.2021, emisă de Primăria municipiului Chișinău, sunt ilegale și prin ele reclamantei i se încalcă drepturile protejate de lege - **dreptul la libertatea comerţului şi activităţii de întreprinzător; dreptul de a practica activitate de antreprenoriat, de a participa cu patrimoniul său la activitatea economică; de a-şi stabili independent genurile de activitate, de a-şi forma programul de producţie, de a-şi alege furnizorii şi beneficiarii serviciilor prestate, de a stabili preţurile şi tarifele la serviciile prestate, dreptul de proprietate**, în special atunci când acordarea serviciilor de publicitate intră în sfera obiectului principal de activitate al societății reclamante), motiv pentru care consideră necesar de a admite acţiunea depusă, cu anularea actelor defavorabile contestate ca fiind ilegale. Or, cel care, potrivit Constituției Republicii Moldova și altor legi, are obligația de a asigura legalitatea, în general, și de a verifica legalitatea actelor administrative, în special, – este instanța de judecată. La rândul său, autoritățile publice, inclusiv cele pârâte au obligația legală să asigure cetățenilor și persoanelor juridice ale Republicii Moldova emiterea actelor administrative legale. Iar atunci când actele administrative sunt contrare legii și chiar, în cazul în care vor fi emise cu depășirea limitelor dreptului discreționar, instanța de contencios administrativ are obligație legală de a cenzura respectivul act administrativ și de a anula actele administrative ilegale sau emise cu încălcarea dreptului discreționar, deoarece anume acesta este scopul contenciosului administrativ. Și o asemenea activitate a instanței de judecată va fi conformă legii, deoarece orice abuz urmează a fi sancționat și nici un stat de drept nu poate să-și permită să mențină în vigoare abuzul admis.

Admiterea acțiunii reclamantei în partea obligării Direcției Generală Arhitectură, Urbanism şi Relații Funciare (DGAURF) să elibereze autorizația nr.DGAURF-REC-A-0008389-05 din 04.06.2019 cu termenul prelungit pentru 12 luni, nu este real posibilă, deoarece autoritățile publice au demolat/demontat panourile publicitare ale reclamantei SRL „Zelivas-Art".

În temeiul prevederilor art.art.224 alin.(1) lit.lit.a), b), 232 din Codul administrativ al Republicii Moldova, art.art.239-241 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, instanța de judecată,

**H O T Ă R Ă Ş T E:**

Acțiunea în contencios administrativ a SC "Zelivas-Art" SRL împotriva Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului municipal Chișinău, Primarului General al municipiului Chișinău privind contestarea actelor administrative individuale defavorabile, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, se admite parțial.

Se anulează actele administrative individuale defavorabile – decizia nr.21/3596 din 02.07.2021, emisă de Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului municipal Chișinău și decizia nr.06-111/4025 din 07.07.2021, emisă de Primăria municipiului Chișinău.

Hotărârea cu drept de apel la Curtea de Apel Chişinău în termen de 30 zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chişinău, sediul Râşcani (adresa: mun.Chișinău, str.Kiev, 3).

Judecător Liudmila Holeviţcaia