Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. Cazacu Grigorii)
Dosarul nr. 3a-1205/23 (2-22136526-02-3a-04102023)

Republica Moldova
Curtea de Apel Chişinău
D E C I Z I E

22 octombrie 2024 mun. Chişinău

Colegiul Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Chişinău
Având în componenţa sa:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Dașchevici Grigore şi Bostan Angela
Grefier Samatiuc Marina

Judecînd în şedinţă publică, cererea de apel declarată de SA „Maşrut" asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 29 mai 2023, adoptată la acțiunea în contencios administrativ depusă de SA „Maşrut" împotriva Agenției Naționale Transport Auto, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, privind anularea răspunsului Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale nr. 05/2-4429 din 30.08.2022, anularea deciziei Agenției Naționale Transport Auto nr. 02/1-1-7176 din 16.08.2022, anularea răspunsului Agenției Naționale Transport Auto nr. 08/3-1-5316 din 04.07.2022, obligarea Agenției Naționale Transport Auto de a emite autorizații noi conform cererii din 21.07.2022,

C O N S T A T Ă:

Obiectul acţiunii, circumstanţele cauzei.

La data de 16 septembrie 2022 SA „Maşrut" s-a adresat cu acțiunea în contencios adinistrativ împotriva Agenției Naționale Transport Auto, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, prin care a solicitat anularea răspunsului Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale nr. 05/2-4429 din 30.08.2022, anularea deciziei Agenției Naționale Transport Auto nr. 02/1-1-7176 din 16.08.2022, anularea răspunsului Agenției Naționale Transport Auto nr. 08/3-1-5316 din 04.07.2022, obligarea Agenției Naționale Transport Auto de a emite autorizații noi conform cererii din 21.07.2022.

În motivarea acțiunii a invocat că la data de 21.06.2022 S.A. „Maşrut" a înaintat o cerere Agenţiei Naţionale Transport Auto cu nr.01/4309, prin care a solicitat regruparea curselor şi reperfectarea autorizaţiilor pentru ruta Găleşti-Chişinău.

A indicat că pentru cursele incluse în Autorizaţia nr. de înregistrare 0114297 Găieşti 06.00 – Chiaşinău 09.30 şi în Autorizaţia nr. de înregistrare 0114305 Găieşti 07.00 - Chişinău 11.30 a solicitat să fie eliberate alte două autorizaţii cu cursele Găieşti 06.00 - Chişinău 11.30 şi Găieşti 07.00 - Chişinău 09.30. La fel a solicitat ca la graficul cu orele de pornire Găieşti 15.00 - Chişinău 17.20, să fie modificate zilele în care se circulă din: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 în 1, 2, 3, 4, 5, cu ulterioara eliberare a noilor autorizaţii.

În continuare a invocat că prin răspunsul Agenţiei Naţionale Transport Auto nr.08/3-1-5916 din 04 iulie 2022 a fost informat despre imposibilitatea examinării cererii, deoarece au fost instituite restricţii temporare la modificarea programelor de transport rutier interraional/internaţional şi listelor operatorilor de transport antrenaţi la deservirea rutelor/curselor incluse în programele menţionate, până la aprobarea noilor programe de transport rutier şi listelor operatorilor de transport, cu excepţia modificărilor prevăzute de art.37 alin. (1) lit.b[1]) din Codul transporturilor rutiere, ca urmare a adoptării de către Ministerul Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale a Ordinului nr.89 din 30 mai 2022.

A notat că la data de 18.07.2022 a înaintat cerere prealabilă, înregistrată la Agenţia Naţională Transport Auto cu nr. 01/4847 din 18.07.2022, prin care a solicitat anularea răspunsului nr.08/3-1-5916 din 04.07.2022, emis de către Agenţia Naţională Transport Auto, cu obligarea emiterii noilor autorizaţii conform cererii depuse cu nr. 01/4309 din 21.06.2022.

Ulterior, prin răspunsul Agenţiei nr. 02/1-1-6973 din 08.08.2022, SA „Maşrut” a fost informată despre iniţierea procedurii administrative de examinare a cererii prealabile cu nr. 01/4847 din 18.07.2022. Iar în conformitate cu prevederile art. 60 alin. (4) Codul administrativ, Agenţia Naţională Transport Auto a dispus prelungirea termenului de examinare al cererii prealabile, din motivul constatării necesităţii unei examinări mai complexe a obiectului procedurii administrative, însă, neindicându-se durata termenului de prelungire în conformitate cu art. 60 alin. (4) Cod administrativ.

Astfel, prin decizia nr.02/1-1-7176 din 16.08.2022, Agenţia Naţională Transport Auto a respins integral cererea prealabilă depusă de SA „Maşrut” cu nr. 01/4847 din 18.07.2022, ca neîntemeiată.

Totodată, decizia şi dosarul administrativ s-au remis autorităţii publice ierahic superioară Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale, pentru luarea deciziei definitive.

A reiterat reclamantul că în motivarea deciziei de respingere a cererii prealabile, Agenţia Naţională Transport Auto a indicat că legalitatea răspunsului nr. 08/3-1-5916 din 04.07.2022 se atestă prin faptul, că regruparea curselor solicitate de SA „Maşrut” prin cererea din 21.06.2022, generează modificarea graficelor de circulaţie, precum şi a numărului de zile în care se efectuează cursa,

aspecte prevăzute la art. 37 alin. (1) lit.d) şi f) din Codul transporturilor rutiere, care cad sub incidenţa Ordinului nr. OMIDR89 din 30 mai 2022, prin care au fost introduse restricţii la modificarea programelor de transport rutier interraional şi internaţional şi a listelor operatorilor de transport antrenaţi la deservirea rutelor/curselor incluse în programele menţionate, cu excepţia modificărilor prevăzute de art. 37 alin. (1) lit.b^1) din Codul transporturilor rutiere şi a modificărilor efectuate la solicitarea organelor de resort ale statelor străine.

La fel susține că, în decizia de respingere a cererii prealabile, se atestă că cererea nu poate fi examinată ca urmare a expirării perioadelor prevăzute de prevederile art. 37 alin. (7) şi (7^1) din Codul transporturilor rutiere, care statuează că în situaţiile prevăzute de art. 37 alin. (1) lit. a), b), c) şi d), modificarea programului de transport rutier interraional poate fi efectuată anual numai în perioada 1 ianuarie - 15 februarie.

A invocat că la data de 30.08.2022 a recepţionat răspunsul Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale cu nr. 05/2-4429, prin care a fost respinsă cererea prealabilă din 18.07.2022, cu menţinerea deciziei Agenţiei Naţionale Transport Auto nr. 02/1-1-7176 din 16 august 2022. Iar în susţinerea argumentelor de respingere a cererii prealabile, Ministerul Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale a indicat că admiterea solicitărilor în speţă contravine prevederilor Ordinului nr. 89 din 30 mai 2022, precum şi art. 37 alin. (7) şi (7^1) din Codul transporturilro rutiere, or, modificările solicitate prin cererea din data de 21 iunie 2022 sunt prevăzute la art. 37 alin. (1) lit. d), f) din Codul precitat.

Sub acest aspect a menționat reclamantul că cu răspunsul Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale nr. 05/2-4429 din 30.08.2022 de respingere a cererii prealabile, precum şi decizia Agenţiei Naţionale Transport Auto nr. 02/1-1-7176 din 16 august 2022, nu este de acord, le consideră ilegale şi neîntemeiate şi solicită anularea lor.

Evidențiază că prin Ordinul Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale nr. OMTDR89 din 30.05.2022 au fost întroduse restricţii privind modificarea programelor de transport rutier interraional şi internaţional cu excepţia modificărilor prevăzute de art.37 alin. (1) lit. b^1) din Codul transporturilor rutiere şi a modificărilor efectuate la solicitarea organelor de resort ale statelor străine.

În continuare a invocat că comparând solicitările ce se conţin în cererea depusă de SA „Maşrut” la 21.06.2022 către Agenţia Naţională Transport Auto şi conţinutul art. 37 din Codul transporturilor rutiere susține că din două cerinţe înaintate de companie, reperfectarea autorizaţiilor în urma regrupării curselor şi modificarea numărului de zile în care se efectuează cursa, doar una ţine de modificarea programului de transport- modificarea numărului de zile în care se efectuează cursa. Însă Agenţia Naţională Transport Auto a respins atât cererea iniţială, cât şi cererea prealabilă în totalitate, adică şi în partea cerinţelor care nu

cad sub incidenţa art. 37 din Codul transporturilor rutiere, respectiv şi a Ordinului nr. OMIDR89 din 30 mai 2022.

Aduce la cunoştinţă reclamantul că activitatea autorităţii administraţiei publice şi/sau altă instituţie abilitată prin lege cu funcţii de reglementare şi de control în relaţiile cu întreprinzătorii trebuie să fie proporţională asigurării intereselor societăţii şi protecţiei drepturilor întreprinzătorilor. Aceste prevederi sunt stipulate expres în art.15 al Legii nr.235 din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activităţii de întreprinzător. Totodată, a indicat că autorităţile administraţiei publice nu vor întreprinde acţiuni în exces necesităţilor atingerii scopurilor societăţii.

În acest sens, reiterează faptul că SA „Maşrut" prin cererea de regrupare a curselor nu a solicitat schimbarea operatorului de transport, a programului de transport, itinerarului sau schimbarea orelor de pornire, cerinţe de modificare prevăzute la art. 37 alin. (1), care ar cădea sub incidenţa restricţiilor stipulate de prevederile Ordinului nr.89 din 30.05.2022, dar a solicitat, pentru optimizarea procesului tehnologic, reperfectarea actelor permisive la cursele deja existente fără a modifica careva din elementele care cad sub incidenţa noţiunii de modificare a programului rutier.

În aceeaşi ordine de idei, pornind de la prevederile art. 7 alin. (1) al Legii nr. 160/2011, a relatat că din sensul acestei legi, reperfectarea actului permisiv nu presupune eliberarea unei permisiuni în sensul de a autoriza o activitate, dar presupune redactarea tehnică a documentelor permisive deja existente.

În acest sens, consideră că solicitarea privind regruparea curselor, incluse în Autorizaţia nr. de înregistrare 0114297 Găieşti 06.00 - Chişinău 09.30 şi în Autorizaţia nr. de înregistrare 0114305 Găieşti 07.00 - Chişinău 11.30, în Găieşti 06.00-Chişinău 11.30 şi Găieşti 07:00 -Chişinău 09.30, nu contravine prevederilor Ordinului nr. OMIDR 89 din 30 mai 2022, or, în sensul Legii nr. 160/2011 menţionată supra, modificările solicitate de SA „Maşrut", prin cererea depusă în adresa Agenţiei Naţionale Transport Auto la data de 21 iunie 2022, nu cad sub incidenţa noţiunii de modificare a programelor de transport prevăzută la art. 37 din Codul transporturilor rutiere.

În temeiul celor expuse SA "Maşrut" a solicitat anularea răspunsului Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale nr. 05/2-4429 din 30.08.2022, anularea deciziei Agenției Naționale Transport Auto nr. 02/1-1-7176 din 16.08.2022, anularea răspunsului Agenției Naționale Transport Auto nr. 08/3-1-5316 din 04.07.2022, obligarea Agenției Naționale Transport Auto de a emite autorizații noi conform cererii din 21.07.2022.

<u>Hotărîrea instanţei de fond ce constituie obiectul apelului.</u>

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 29 mai 2023, acțiunea în contencios administrativ depusă de către SA "Maşrut" împotriva

Agenției Naționale Transport Auto, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, privind anularea răspunsului Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale nr. 05/2-4429 din 30.08.2022, anularea deciziei Agenției Naționale Transport Auto nr. 02/1-1-7176 din 16.08.2022, anularea răspunsului Agenției Naționale Transport Auto nr. 08/3-1-5316 din 04.07.2022, obligarea Agenției Naționale Transport Auto de a emite autorizații noi conform cererii din 21.07.2022, a fost respinsă.

Verificarea admisibilității apelului;

Invocând ilegalitatea hotărârii instanței de fond, la 21 iunie 2023, SA „Maşrut" a declarat apel asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 29 mai 2023.

În conformitate cu prevederile art. 232 alin. (1) Cod administrativ, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărîrii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată transmite neîntîrziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărîrii, instanţei de apel.

Din materialele cauzei rezultă că, la caz hotărîrea instanţei de fond a fost pronunţată public la 29 mai 2023, iar cererea de apel a fost depusă la 21 iunie 2023, prin urmare, Completul judiciar constată că, apelul declarat a fost depus în interiorul termenului legal.

Potrivit art. 232 alin. (2) Cod administrativ, *motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărîrii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată.*

În speță, hotărîrea motivată a fost notificată părții apelante la data de 25 august 2023, iar motivarea apelului a fost depusă la 18 septembrie 2023, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) Cod administrativ.

Argumentele apelantului vis-a-vis de pretinsa ilegalitate a hotărîrii atacate cu apel.

În motivarea cererii de apel SA „Maşrut" a indicat că nu este de acord cu hotărârea emisă, o consideră pasibilă de casare şi pronunţarea unei noi hotărâri de admitere a acţiunii.

În susținerea poziției sale, a reiterat apelantul circumstanțele invocate în cererea de chemare în judecată și a invocat că subiectul cererii adresate Agenţiei Naţionale Transport Auto, ulterior instanţei de judecată a fost solicitarea SA „Maşrut" de a regrupa cursele existente : Găleşti 06.00 - Chişinău 09.30, Găleşti 07.00 - Chişinău 11.30 în Găleşti 06.00 - Chişinău 11.30 şi Găleşti 07.00 - Chişinău 09.30.

Consideră SA ”Maşrut” că constatările instanței de fond sunt neîntemeiate deoarece, se axează pe alt subiect al cauzei şi anume careva abateri inexistente.

Accentuează că argumentele instanţei de fond care au stat la baza emiterii hotărârii sunt neîntemeiate şi nefondate deoarece, solicitarea apelantului de bază privind regruparea curselor din Chişinău spre Găleşti ce presupune schimbarea cu locul a orelor de pornire doar din Chişinău, orele 11.30 cu orele 07.00 şi vice-versa orele 07.00 cu orele 11.30 la care nu se schimbă regimul de viteză, locul de plecare, dramul de deplasare, toate acestea, încadrând-se în noțiunea de itinerarul rutei inclus în graficul de circulaţie al programului de transport rutier, nu cad sub incidența art. 37 alin. (1) lit. d) din Codul transporturilor rutiere nr. 150/2014 care prevede modificarea programelor de transport rutier prin modificarea graficelor de circulație, respectiv nu cade sub incidența restricțiilor de modificare a programelor de transport rutier interraional, stabilite prin ordinul Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale nr. 89 din 30.05.2022.

A solicitat SA ”Maşrut” admiterea cererii de apel din motivele invocate, casarea hotărîrii instanței de fond, cu emiterea unei noi decizii prin care cererea de chemare în judecată să fie admisă integral în modul în care a fost formulată.

<u>Argumentele părții intimate vis-avis de apelul declarat:</u>

Prin referința depusă, la 22 martie 2024, reprezentantul intimatului Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a solicitat respingerea apelului declarat de SA „Maşrut” cu menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 29 mai 2023, ca fiind legală și întemeiată.

La fel, prin referința depusă la 25 martie 2023 intimata Agenția Națională Transport Auto a indicat că cererea de apel declarată de SA „Maşrut” este neîntemeiată și urmează a fi respinsă iar hotărârea instanței de fond este legală.

<u>Argumentele participanţilor invocate în cadrul judecării apelului:</u>

Partea apelantă SA „Maşrut” și partea intimată Agenția Națională Transport Auto, în ședința instanței de apel nu s-au prezentat din motive necunoscute, deși au fost înștiințați legal despre locul, data şi ora examinării cauzei, despre motivele neprezentei nu au informat instanța de apel, nu au înaintat cereri de amânare a ședinței sau de examinare în lipsa lor, motiv din care, pornind de la reglementările art.231 alin. (2) Cod administrativ, Completul judiciar a dispus judecarea cauzei în absența acestora.

Reprezentantul intimatului Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale - Vera Vasilica, în ședința instanței de apel a susținut argumentele indicate în referința depusă, a pledat pentru respingerea apelului declarat de SA ”Maşrut”, cu menținerea hotărîrii Judecătoriei Chişinău (sediul Rîşcani) din 29 mai 2023, ca fiind legală și întemeiată.

Audiind reprezentantul părții intimate, studiind materialele dosarului şi înscrisurile administrate, verificând argumentele expuse în cererea de apel,

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Chişinău conchide că apelul declarat de SA „Maşrut" este neîntemeiat, motiv din care urmează a fi respins cu menţinerea hotărîrii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 29 mai 2023, din următoarele considerente.

Aprecierea instanţei de apel a argumentelor părţilor şi cadrului legal aplicabil speţei:

În conformitate cu prevederile art. 195 Cod administrativ, *procedura acţiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepţia art.169–171.*

Potrivit dispoziţiilor art. 219 alin. (1), (3) Cod administrativ, *(1) Instanţa 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. (3) Instanţa de judecată nu are dreptul să depăşească limitele pretenţiilor din acţiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanţii la proces.*

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, *examinînd cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii-* ***respinge apelul.***

Conform art. 239 Codul de procedură civilă, *hotărârea judecătorească trebuie să fie legală şi întemeiată. Instanţa îşi întemeiază hotărârea numai pe circumstanţele constatate nemijlocit de instanţă şi pe probele cercetate în şedinţă de judecată.*

În temeiul art.240 alin. (1) Cod de procedură civilă, *la deliberarea hotărîrii, instanţa judecătorească apreciază probele, determină circumstanţele care au importanţă pentru soluţionarea cauzelor, care au fost sau nu stabilite, caracterul raportului juridic dintre părţi, legea aplicabilă soluţionării cauzei şi admisibilitatea acţiunii.*

Hotărârea este întemeiată, dacă în ea sunt expuse toate circumstanţele care au importanţă la soluţionarea cauzei şi care au fost verificate în şedinţa de judecată multilateral, complet, fiind elucidate probele privind circumstanţele constatate ale cauzei.

Prevederile legale enunţate impun în mod expres, obligația instanţei de apel să verifice circumstanţele şi raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanţe, precum şi cele care nu au fost stabilite şi este obligată să verifice legalitatea hotărârii în întregul ei şi să se pronunţe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

Respectiv, conform practicii CEDO instanţa de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligaţia să examineze efectiv problemele esenţiale care îi sunt supuse

aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară. (*Hirro Balani c. Spaniei*, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; *Georgiadis v. Greciei* nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

Completul de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Chişinău, analizând legalitatea hotărârii pronunţate în raport cu prevederile art.225 Cod administrativ; art. 239 – 241 Cod de procedură civilă, constată că aceasta urmează a fi menţinută, or instanţa de fond, corect a elucidat şi constatat circumstanţele cauzei, a verificat şi apreciat obiectiv, probele prezente la materialele cauzei, stabilind corect circumstanțele de fapt și aplicând corect legislația pertinentă ce guvernează raportul litigios.

Materialul probatoriu administrat de instanţa de fond, denotă următoarea situaţie;

<u>În fapt:</u>

Materialele cauzei atestă că, la 21.06.2022 S.A. „Maşrut" a înaintat cerere către Agenţia Naţională Transport Auto cu nr.01/4309, prin care a solicitat regruparea curselor şi reperfectarea autorizaţiilor pentru ruta Găleşti-Chişinău. Astfel, pentru cursele incluse în Autorizaţia nr. de înregistrare 0114297 Găieşti 06.00 - Chişinău 09.30 şi în Autorizaţia nr. de înregistrare 0114305 Găieşti 07.00 - Chişinău 11.30 a solicitat să fie eliberate alte două autorizaţii cu cursele Găieşti 06.00 - Chişinău 11.30 şi Găieşti 07.00 - Chişinău 09.30. Totodată, s-a solicitat, ca la graficul cu orele de pornire Găieşti 15.00 - Chişinău 17.20, să fie modificate zilele în care se circulă din: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 în 1, 2, 3, 4, 5, cu ulterioara eliberare a noilor autorizaţii.

Prin răspunsul Agenţiei Naţionale Transport Auto nr.08/3-1-5916 din 04 iulie 2022, SA "Maşrut" a fost informat că cererea înaintată nu poate fi examinată la moment, deoarece au fost instituite restricţii temporare la modificarea programelor de transport rutier interraional/internaţional şi listelor operatorilor de transport antrenaţi la deservirea rutelor/curselor incluse în programele menţionate, până la aprobarea noilor programe de transport rutier şi listelor operatorilor de transport, cu excepţia modificărilor prevăzute de art.37 alin.(1) lit.b[1]) din Codul transporturilor rutiere, ca urmare a adoptării de către Ministerul Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale a Ordinului nr.89 din 30 mai 2022.

La data de 18 iulie 2022, SA „Maşrut" a înaintat cerere prealabilă, înregistrată la Agenţia Naţională Transport Auto cu nr. 01/4847, prin care s-a solicitat anularea răspunsului nr.08/3-1-5916 din 04 iulie 2022, emis de către Agenţia Naţională Transport Auto, cu obligarea emiterii noilor autorizaţii conform cererii depuse cu nr. 01/4309 din 21 iunie 2022.

Prin răspunsul Agenţiei nr. 02/1-1-6973 din 08 august 2022, SA „Maşrut" a fost informată despre iniţierea procedurii administrative de examinare a cererii prealabile cu nr. 01/4847 din 18.07.2022. Iar în conformitate cu prevederile art. 60

alin. (4) Codul administrativ, Agenţia Naţională Transport Auto a dispus prelungirea termenului de examinare a cererii prealabile, din motivul constatării necesităţii unei examinări mai complexe a obiectului procedurii administrative.

Prin decizia nr.02/1-1-7176 din 16 august 2022, Agenţia Naţională Transport Auto a respins integral cererea prealabilă depusă de SA „Maşrut" cu nr. 01/4847 din 18 iulie 2022, ca neîntemeiată.

Totodată, s-a menționat că decizia şi dosarul administrativ s-au remis autorităţii publice ierahic superioară Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale, pentru luarea deciziei definitive.

Prin răspunsul Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale nr. 05/2-4429, din 30 august 2022, a fost respinsă cererea prealabilă din 18.07.2022, cu menţinerea deciziei Agenţiei Naţionale Transport Auto nr. 02/1-1-7176 din 16 august 2022.

Manifestînd dezacordul cu răspunsurile menționate, la data de 16 septembrie 2022 SA „Mașrut" a sesizat instanța de contencios administrativ cu prezenta acțiune, prin care a solicitat anularea răspunsului Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale nr. 05/2-4429 din 30.08.2022, anularea deciziei Agenției Naționale Transport Auto nr. 02/1-1-7176 din 16.08.2022, anularea răspunsului Agenției Naționale Transport Auto nr. 08/3-1-5316 din 04.07.2022, obligarea Agenției Naționale Transport Auto de a emite autorizații noi conform cererii din 21.07.2022.

Admisibilitatea acțiunii:

Prevederi relevante ale Codului administrative sunt următoarele:

Articolul 20. *Acţiunea în contencios administrativ*

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 pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Articolul 206. *Felurile acţiunilor în contencios administrativ*

(1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:

b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare);

Reieșind din cerințele formulate în cererea de chemare în judecată, rezultă că, acțiunea reclamantului este una în obligare.

Articolul 191. *Competenţa jurisdicţională pentru acţiunea în contencios administrativ*

(1) Cu excepţia cazurilor prevăzute la alin. (2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ.

Articolul 196. *Competenţa teritorială pentru acţiunea în contencios administrativ*

(1) Acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul autoritatea publică care a desfăşurat activitatea administrativă contestată, daca legea nu prevede altfel.

Ținînd cont de obiectul acțiunii, sediul autorității publice pîrîte, precum și avînd în vedere prevederile art.191 alin. (1) Cod administrativ, examinarea prezentei cauze ține de competența Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, or obiectul acesteia nu se regăsesc în excepțiile de la alin. (2) și (3) a art.191 Cod administrativ.

Astfel, acțiunea în contencios administrativ a fost înaintată de reclamant cu respectarea competenței jurisdicționale și teritoriale.

Articolul 17. *Dreptul vătămat*

Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Articolul 39. *Accesul liber la justiţie*

(1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit.

(2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

Articolul 189. *Înaintarea acţiunii în contencios administrativ*

(1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

Articolul 10. *Actul administrativ individual*

(1) Actul administrativ individual este orice dispoziţie, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Articolul 11. *Categoriile actelor administrative individuale*

(1) Actele administrative individuale pot fi:

a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat;

Instanța de apel statuează că, răspunsul Agenției Naționale Transport Auto nr. 08/3-1-5316 din 04.07.2022, decizia Agenției Naționale Transport Auto nr. 02/1-1-7176 din 16.08.2022 și răspunsul Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării

Regionale nr. 05/2-4429 din 30.08.2022 - sunt acte administrative individuale defavorabile reclamantului.

Articolul 19. *Cererea prealabilă*

Cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

Articolul 162. *Scopul procedurii prealabile*

(1) Procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

(2) Dacă autoritatea publică nu soluționează petiția în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă.

(3) Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul;

b) emiterea unui act administrativ individual.

Articolul 208. *Respectarea procedurii prealabile*

(1) Până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege.

(3) Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acţiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual.

După cum rezultă din materialele cauzei elucidate anterior, SA „Maşrut” anterior sesizării instanței de contencios administrativ a respectat procedura prealabilă.

Prin decizia Agenției Naționale Transport Auto nr. 02/1-1-7176 din 16.08.2022 și răspunsul Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale nr. 05/2-4429 din 30.08.2022, cererea prealabilă depusă de SA ”Maşrut” a fost respinsă.

Articolul 209. *Termenul de înaintare a acţiunii în contencios administrativ*

(1) Acţiunea în contestare şi acţiunea 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 soluţionarea acesteia;

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, acțiunea înaintată de SA „Maşrut” la 16 septembrie 2022, a fost depusă în instanța de contencios administrativ în termen, cît și cu respectarea procedurii prealabile, din care motive, instanța de fond corect a conchis asupra admisibilității acțiunii și a reținut spre examinare fondul cerințelor formulate în acțiune.

<u>Referitor la fondul acțiunii.</u>

Prevederi relevante ale Codului administrative sunt următoarele:

Articolul 224. *Hotărîrile instanţei de judecată*

(1) Examinînd acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri:

b) în baza unei acţiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă şi obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenţiei reclamantului de emitere a actului este întemeiată;

f) respinge acţiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condiţiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit.a)–e).

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 29 mai 2023, acțiunea în contencios administrativ depusă de către SA „Mașrut” împotriva Agenției Naționale Transport Auto, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, privind anularea răspunsului Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale nr. 05/2-4429 din 30.08.2022, anularea deciziei Agenției Naționale Transport Auto nr. 02/1-1-7176 din 16.08.2022, anularea răspunsului Agenției Naționale Transport Auto nr. 08/3-1-5316 din 04.07.2022, obligarea Agenției Naționale Transport Auto de a emite autorizații noi conform cererii din 21.07.2022, a fost respinsă.

Judecând cauza în ordine de apel, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău conchide că soluția fondului este una întemeiată, urmînd a fi menținută, din considerentele ce vor fi expuse în continuare.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ (în vigoare la data inițierii procedurii administrative):

Codul transporturilor rutiere nr. 150 din 17.07.2014:

Art.5.– (1) În sensul prezentului cod, următoarele noţiuni semnifică:

grafic de circulaţie – document care conţine date despre timpul, locul şi itinerarul pe care se efectuează operaţiunile de transport rutier de persoane;

program de transport rutier – program care stabileşte rutele şi cursele necesare, graficele de circulaţie, capetele de rută, gările auto, staţiile publice, precum şi numărul necesar de vehicule, categoria de confort şi capacitatea minimă a acestora în vederea efectuării transportului rutier contra cost de persoane prin servicii regulate;

Art.37. – (1) Programele de transport rutier pot fi modificate prin:

a) introducerea de noi rute;

b) prelungirea unei rute existente;

b[1]) excluderea rutelor, în cazul retragerii autorizaţiei de transport şi al inoportunităţii expunerii rutei respective la concurs;

c) modificarea numărului de curse;

d) modificarea graficelor de circulaţie;

e) includerea, excluderea sau modificarea gărilor auto şi/sau a staţiilor publice;

f) modificarea numărului de zile în care se efectuează cursa;

g) modificarea cerinţelor minime privind capacitatea de îmbarcare şi categoria de confort a vehiculului rutier.

(7) În situaţiile prevăzute la alin.(1) lit.a), b), c) şi d), modificarea programului de transport rutier interraional poate fi efectuată anual numai în perioada 1 ianuarie – 15 februarie, cu informarea, în termen de 30 de zile calendaristice, a tuturor operatorilor de transport rutier care activează pe ruta la care urmează a fi efectuate modificări.

(7[1]) Operatorii de transport rutier pot depune la sediul organului central de specialitate cererile privind modificarea programului de transport rutier interraional numai în perioada 1 decembrie – 15 ianuarie. La cerere urmează a fi anexate, obligatoriu, proiectul graficului de circulaţie şi schema serviciului regulat care se solicită a fi deschis/modificat.

(8) În situaţiile prevăzute la alin.(1) lit.e), f) şi g), modificarea programelor de transport rutier poate fi efectuată trimestrial, iar în situaţia prevăzută la alin.(1) lit.b[1]) – pe parcursul întregului an calendaristic.

(8[1]) În situaţiile prevăzute la alin.(1), modificarea programelor de transport rutier locale, municipale şi raionale poate fi efectuată în perioada 1 martie – 1 mai şi 1 septembrie – 1 noiembrie, cu informarea, în termen de 30 de zile calendaristice, a tuturor operatorilor de transport rutier care activează pe ruta la care urmează a fi efectuate modificări.

Art.38. - (1[1]) Transportul rutier contra cost de persoane prin servicii regulate în trafic raional şi interraional se efectuează de către operatorii de transport rutier autohtoni în baza autorizaţiei de transport rutier de persoane prin servicii regulate, eliberată de Agenţie, **împreună cu graficele de circulaţie,** în baza deciziei organului central de specialitate al administraţiei publice în domeniul transporturilor rutiere.

Prin Ordinul Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale, cu privire la delegarea unor funcţii ale ministerului, nr. 93 din 20.05.2020, **1.** Se deleagă Agenţiei Naţionale Transport Auto, până la data de 1 ianuarie 2023, următoarele competenţe ale Ministerului Economiei şi Infrastructurii:

- aprobarea modificărilor la programele de transport rutier interraional/internaţional şi listelor operatorilor de transport rutier antrenaţi la deservirea rutelor/curselor incluse în programele menţionate;

- avizarea, modificărilor propuse la programele de transport rutier raionale în vederea asigurării corelării acestora cu programul de transport rutier interraional;

- autorizarea activităţilor de transport rutier contra cost prin servicii regulate

în trafic internaţional, conform prevederilor legislaţiei în vigoare, acordurilor şi convenţiilor internaţionale la care Republica Moldova este parte, precum şi schimbul de corespondenţă cu organele de resort ale altor state;

- examinarea petiţiilor şi demersurilor privind transporturile rutiere de persoane şi mărfuri;

- asigurarea realizării unui sistem de acumulare a datelor şi informaţiei privind transporturile rutiere de mărfuri şi de persoane.

Prin Ordinul Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale, cu privire la instituirea restricţiilor temporare la modificarea programelor de transport rutier interraional/internaţional şi listelor operatorilor de transport antrenaţi la deservirea rutelor/curselor incluse în programele menţionate, nr. 89 din 30.05.2022, în temeiul prevederilor art.7 alin.(2) lit.b) şi alin.(3) lit.b) ale Codului transporturilor rutiere nr.150/2014, pct.9 sbp. 11) din Regulamentul cu privire la organizarea şi funcţionarea Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.690/2017,

luând în considerare expirarea la data de 01.01.2023 a perioadei de valabilitate a programelor de transport rutier interraional şi internaţional, aprobate prin Ordinul Ministerului Transporturilor şi Infrastructurii Drumurilor nr.192 din 31.12.2014,

precum şi lansării la 16.02.2022 a Programului "Transport Modern", prin care se propune aprobarea noilor programe de transport rutier, bazate pe principii clare cu privire la procesul de deschidere, atribuire, modificare şi închidere a serviciilor rutiere regulate, s-a ordonat:

1. Se instituie restricţii temporare la modificarea programelor de transport rutier interraional/internaţional şi listelor operatorilor de transport antrenaţi la deservirea rutelor/curselor incluse în programele menţionate, până la aprobarea noilor programe de transport rutier şi listelor operatorilor de transport, cu excepţia modificărilor prevăzute de art.37 alin.(1) lit.b[1]) din Codul transporturilor rutiere nr.150/2014.

2. Prin derogare de la pct.1 din prezentul ordin, modificarea programului de transport rutier internaţional şi listei operatorilor de transport antrenaţi la deservirea rutelor/curselor incluse în programul menţionat poate fi efectuată exclusiv în baza solicitărilor organelor de resort ale altor state.

3. Se abrogă Ordinul Ministerului Economiei şi Infrastructurii nr.237 din 30.11.2020 "Cu privire la instituirea restricţiilor temporare la modificarea programului de transport rutier interraional".

5. Prezentul ordin intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Raportînd cadrul legal precitat la circumstanțele faptice ale cauzei, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel

Chișinău reține că, prin cererea din 21.06.2022, S.A. „Maşrut” a solicitat Agenţiei Naţionale Transport Auto regruparea curselor şi reperfectarea autorizaţiilor pentru ruta Găleşti-Chişinău. Astfel, pentru cursele incluse în Autorizaţia nr. de înregistrare 0114297 Găieşti 06.00 - Chişinău 09.30 şi în Autorizaţia nr. de înregistrare 0114305 Găieşti 07.00 - Chişinău 11.30 a solicitat să fie eliberate alte două autorizaţii cu cursele Găieşti 06.00 - Chişinău 11.30 şi Găieşti 07.00 - Chişinău 09.30. Totodată, s-a solicitat, ca la graficul cu orele de pornire Găieşti 15.00 - Chişinău 17.20, să fie modificate zilele în care se circulă din: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 în 1, 2, 3, 4, 5, cu ulterioara eliberare a noilor autorizaţii.

Prin răspunsul Agenţiei Naţionale Transport Auto nr.08/3-1-5916 din 04 iulie 2022, SA ”Maşrut” a fost informat că cererea înaintată nu poate fi examinată la moment, deoarece au fost instituite restricţii temporare la modificarea programelor de transport rutier interraional/internaţional şi listelor operatorilor de transport antrenaţi la deservirea rutelor/curselor incluse în programele menţionate, până la aprobarea noilor programe de transport rutier şi listelor operatorilor de transport, cu excepţia modificărilor prevăzute de art.37 alin.(1) lit.b[1]) din Codul transporturilor rutiere, **ca urmare a adoptării de către Ministerul Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale a Ordinului nr.89 din 30 mai 2022**.

La data de 18 iulie 2022, SA „Maşrut” s-a adresat cu cerere prealabilă la Agenţia Naţională Transport Auto cu nr. 01/4847, prin care s-a solicitat anularea răspunsului nr.08/3-1-5916 din 04 iulie 2022, emis de către Agenţia Naţională Transport Auto, cu obligarea emiterii noilor autorizaţii conform cererii depuse cu nr. 01/4309 din 21 iunie 2022.

Prin decizia nr.02/1-1-7176 din 16 august 2022, Agenţia Naţională Transport Auto și prin răspunsul Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale nr. 05/2-4429, din 30 august 2022, a fost respinsă cererea prealabilă depusă de SA „Maşrut”.

La caz, instanța de fond just a statuat că răspunsul Agenției Naționale Transport Auto nr. 08/3-1-5316 din 04.07.2022, decizia Agenției Naționale Transport Auto nr. 02/1-1-7176 din 16.08.2022 și răspunsul Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale nr. 05/2-4429 din 30.08.2022 sunt legale și întemeiate.

În context, Completul judiciar subliniază că, prin cererea înregistrată de SA „Maşrut” la Agenția Națională Transport Auto cu nr. 01/4309 la 21.06.2022, s-a solicitat **modificarea numărului de zile** în care se efectuează cursa Gălești 15.00 - Chișinău 17.20 din 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 în 1, 2, 3, 4, 5**; inclusiv regruparea curselor**:

1. din Gălești 06.00 - Chișinău 09.30 în Gălești 06.00 - Chișinău 11.30;
2. din Gălești 07.00 - Chișinău 11.30 în Gălești 07.00 - Chișinău 09.30.

Astfel, având în vedere faptul că modificările solicitate prin cererea din 21.06.2022, sunt prevăzute de art. 37 alin. (1) lit. d) și lit. f) din Codul

transporturilor rutiere nr. 150/2014, autoritatea publică pîrîtă/intimată întemeiat a statuat admiterea solicitărilor SA „Maşrut” contravine prevederilor Ordinului Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale nr. 89 din 30.05.2022, precum și art. 37 alin. (7) și alin. (7^1) din Codul transporturilor rutiere. Or, regruparea curselor are ca afect modificarea graficelor de circulație reglementată la art. 37 alin. (1) lit. d) din Codul transporturilor rutiere nr. 150/2014, **care poate fi efectuată anual numai în perioada 1 ianuarie - 15 februarie**.

Prin urmare, luînd în considerare faptul că, regruparea curselor prenotate, solicitată de SA „Maşrut” generează modificarea graficelor de circulație, prevăzută de art. 37 alin. (1), lit. d) din Codul transporturilor rutiere, iar modificarea numărului de zile în care se efectuează cursa, este prevăzută de art. 37 alin. (1), lit. f) din Codul transporturilor rutiere, la care sunt instituite restricții temporare, se atestă legalitatea răspunsului Agenției nr. 08/3-1-5916 din 04.07.2022.

Completul judiciar apreciază ca neîntemeiat argumentul SA „Maşrut” precum că, cerința ce ține de reperfectarea autorizațiilor în urma regrupării curselor nu cade sub incidența prevederilor art. 37 din Codul transporturilor rutiere nr. 150/2014 și a Ordinului MIDR nr. 89 din 30.05.2022.

În acest context instanța de apel remarcă că, conform art. 5 alin. (1) din Codul indicat, prin *program de transport rutier* se înțelege program care stabilește rutele și cursele necesare, graficele de circulație, capetele de rută, gările auto, stațiile publice, precum și numărul necesar de vehicule, categoria de confort și capacitatea minimă a acestora în vederea efectuării transportului rutier contra cost de persoane prin servicii regulate. Iar *graficul de circulație* reprezintă document care conține date despre timpul, locul și itinerarul pe care se efectuează operațiunile de transport rutier de persoane.

Subsidiar art. 38 alin. (1^1) din Codul transporturilor rutiere statuează că, transportul rutier contra cost de persoane prin servicii regulate în trafic raional și interraional se efectuează de către operatorii de transport rutier autohtoni în baza autorizației de transport rutier de persoane prin servicii regulate, eliberată de Agenție, **împreună cu graficele de circulație,** în baza deciziei organului central de specialitate al administrației publice în domeniul transporturilor rutiere.

Astfel, potrivit prevederilor menționate supra, se determină că, regruparea curselor din Gălești 06.00 - Chișinău **09.30** în Gălești 06.00 - Chișinău **11.30** și din Gălești 07.00 - Chișinău **11.30** în Gălești 07.00 - Chișinău **09.30** generează modificarea graficului de circulație, în speță, modificarea orei de plecare din Chișinău (din Chișinău **09.30** în Chișinău **11.30**; din Chișinău **11.30** în Chișinău **09.30**).

În speță, instanța de apel constată că, SA „Mașrut” nu a argumentat nici în acțiunea depusă și nici în motivarea apelului existența acțiunilor presupuse ilegale întreprinse de către Agenția Națională Transport Auto și Ministerul Infrastructurii

și Dezvoltării Regionale, prin emiterea actelor administrative contestate în prezenta cauză. Deasemenea la caz nu se atestă temeiuri legate de a obliga Agenția Națională Transport Auto de a emite autorizații noi conform cererii din 21.07.2022.

În condițiile descrise supra instanța de fond întemeiat a conchis asupra netemeiniciei acțiunii formulate de SA „Maşrut".

Urmare a constatărilor detaliate supra vis-a-vis de circumstanțele faptice ale cazului dedus judecării în ordine de apel, Completul judiciar concluzionează că, argumentele expuse de către SA „Mașrut" în cererea de apel sunt lipsite de substanță obiectivă, iar instanța de fond - reieșind din cumulul probelor administrate, a soluționat cauza sub toate aspectele de fapt și de drept, în consecință hotărârea emisă fiind legală şi întemeiată, în corespundere cu art. 130 CPC.

Prin prisma acestor constatări, Completul judiciar concluzionează că la caz dubiul judiciar a fost înlăturat, netemeinicia cerințelor părții apelante a fost demonstrată, iar argumentele invocate de către apelant poartă caracter pur formal.

Cercetând cu maximă diligență materialele prezentate, Colegiul notează că dosarul nu conţine vre-un element susceptibil să o facă să ajungă la o altă concluzie în prezenta cauză.

Sintetizând cele detaliate mai sus, statuând cu certitudine că argumentele părții apelante sunt neîntemeiate, iar hotărârea instanţei de fond este legală și întemeiată, Completul de Contencios Administrativ conchide a respinge apelul declarat de SA „Mașrut" şi a menţine hotărârea Judecătoriei Chişinău (sediul Centru) din 29 mai 2023.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin (1) lit. a) Cod administrativ, art. 389-390 CPC, Completul de Contencios Administrativ din cadrul Colegiului Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Chişinău

D E C I D E :

Apelul declarat de SA „Mașrut", ***se respinge.***

Se menține hotărîrea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 29 mai 2023.

Decizia este executorie de la emitere, însă poate fi contestată cu recurs la Curtea Supremă de Justiţie.

Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Președintele completului,
Judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Dașchevici

Grigore

Bostan Angela