Prima instanţă: Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) Judecător Lupașcu Natalia
Dosarul nr. 3r-42/26 (2-25148969-02-3r-21012026)

D E C I Z I E

26 martie 2026 municipiul Chişinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ
al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Ghedrovici Nicolae

soluționând, fără ședință de judecată, recursul declarat de SRL „Gara Nord” împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 8 decembrie 2025, emisă în cadrul cauzei intentată la acțiunea în contencios administrativ depusă de SRL „Gara Nord” către Agenția Națională Transport Auto cu privire la anularea actului administrativ,

C O N S T A T Ă :

Circumstanțele cauzei:

La 22 octombrie 2025, SRL „Gara Nord” a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Agenției Naționale Transport Auto cu privire la anularea autorizației eliberate Întreprinderii de Stat „Direcția pentru Exploatarea Imobilului” de către Agenția Națională Transport Auto pentru desfășurarea activității de autogară.

Concomitent, reclamanta SRL „Gara Nord” a solicitat suspendarea autorizației pentru desfășurarea activității de autogară eliberate Întreprinderii de Stat „Direcția pentru Exploatarea Imobilului” de către I.P. „Agenția Națională Transport Auto”, precum și întoarcerea executării actului administrativ contestat prin:

-retragerea (anularea efectelor) notificărilor depuse de Î.S. „Direcția pentru Exploatarea Imobilului” și acceptate de I.P. „Agenția Națională Transport Auto” în vederea autorizării desfășurării serviciilor de autogară la adresa mun. Chișinău, str. Calea Moșilor nr. 2/1;

-radierea din Registrul întreprinderilor care desfășoară activități de autogară a înscrierii privind Î.S. „Direcția pentru Exploatarea Imobilului”, înscriere efectuată în baza autorizării sus-menționate pentru adresa mun. Chișinău, str. Calea Moșilor nr. 2/1.

În susținerea cererii de suspendare, reclamanta a indicat că din prevederile art.224 alin.(2) Cod administrativ rezultă că dacă la momentul anulării actului administrativ individual de către instanță acesta este deja executat, instanța dispune, la cerere, întoarcerea executării, în măsura în care ea este real posibilă.

Din această prevedere legală rezultă 3 condiții speciale de admisibilitate a cerinței din cuprinsul acțiunii în contencios administrativ privind întoarcerea executării administrativ individual defavorabil, în cazul în care actul administrativ la data depunerii acțiunii în contencios administrativ era deja executat, care trebuie întrunite cumulativ, și anume: să existe o cerere în acest sens din partea reclamantului; actul administrativ individual să fie executat la data depunerii acțiunii în contencios administrativ; întoarcerea executării să fie real posibilă.

Consideră că toate aceste trei condiții sunt întrunite la caz, reclamantul incluzînd în mod expres această cerință în prezenta acțiune, or, la data examinării cauzei, deciziile contestate deja și-au produs efectele, fiind înregistrat Î.S. „Direcția Pentru Exploatarea Imobilului" în registrul activităților conexe transportului rutier cu dreptul de desfășurare a activității de autogară.

Reclamanta invocă existența unor suspiciuni de nelegalitate a actului administrativ contestat - autorizația emisă de Agenția Națională Transport Auto către Î.S. „Direcția pentru Exploatarea Imobilului” pentru desfășurarea activității de autogara la adresa mun. Chișinău, str. Calea Moșilor nr. 2/1 (Gara Nord).

Analiza sumară a circumstanțelor indică mai multe vicii grave de legalitate ale acestui act administrativ individual, după cum urmează.

Invocă nerespectarea condițiilor legale esențiale (drepturi asupra infrastructurii). Potrivit art. 87 și art. 88 alin. (l) și (3) lit. a) din Codul transporturilor rutiere (CTR), orice întreprindere care solicită autorizarea unei autogări trebuie să dețină drepturi reale sau contractuale asupra infrastructurii de autogara - în special, un drept valid de folosință (drept de proprietate ori contract de locațiune pe minimum un an) asupra clădirilor și terenului stației. Această cerință legală fundamentală are scopul de a asigura că operatorul autogării dispune de baza materială necesară și de un titlu legitim pentru a exploata stația de transport.

La caz, susține că Î.S. „Direcția pentru Exploatarea Imobilului” nu deținea nici un drept (nici de proprietate, nici de locațiune, nici alt drept de folosință) asupra bunurilor imobile de la adresa în cauză (clădirile și terenul autogării Gara Nord). Aceste bunuri aparțin exclusiv reclamantei S.R.L. „Gara Nord”, care le-a dobândit în mod legal (inclusiv prin privatizarea fostei gări auto de stat) și le exploatează în prezent. Nici un acord nu a fost încheiat între reclamantă și întreprinderea de stat pârâtă care să confere acesteia din urmă vreun drept de posesie sau folosință asupra autogării.

Prin urmare, condiția imperativă impusă de art. 88 alin. (3) lit. a) CTR era vădit neîndeplinită în momentul solicitării autorizației.

O astfel de deficiență ar fi trebuit să conducă la respingerea notificării de autorizare. Faptul că ANTA a emis totuși autorizația, ignorând lipsa dreptului de folosință al solicitantului asupra infrastructurii, constituie o încălcare flagrantă a prevederilor legale în materie și un exces de putere vădit din partea autorității emitente.

Reclamanta invocă existența uni conflict juridic prin dublă autorizare la aceeași locație.

La data emiterii autorizației contestate către Î.S. Direcția pentru Exploatarea Imobilului, reclamanta S.R.L. Gara Nord deținea deja o autorizație valabilă pentru activitatea de autogara în aceeași locație (Gara Nord, str. Calea Moșilor 2/1), eliberată anterior tot de ANTA.

Autorizația reclamantei era (și este în continuare) în vigoare, nefiind suspendată sau revocată, iar reclamanta își desfășura activitatea de operator al autogării în mod normal, cu personalul și infrastructura proprie.

Cu toate acestea, fără a notifica, consulta sau implica în vreun fel reclamanta-deși era direct vizată, fiind operatorul existent al acelei autogări - ANTA a procedat la autorizarea paralelă a întreprinderii de stat pârâte pentru aceeași stație.

O asemenea situație, în care două entități ar deține simultan autorizații pentru aceeași autogară, este nu doar neobișnuită, ci și contrară principiilor legalității și securității raporturilor juridice. Se creează un conflict evident de drepturi și obligații: două părți pretinzând același drept de a opera o autogară pe același amplasament.

Atrage atenția că autoritatea pârâtă avea obligația legală de a analiza situația juridică preexistentă a autogării și să refuze notificarea celei de-a doua entități, dat fiind drepturile exclusive deja dobândite de reclamantă.

Prin neglijarea acestor aspecte, ANTA a încălcat principiile transparenței, bunei administrări și prevederile legale incidente (Codul transporturilor rutiere și Codul administrativ), viciind procedura de emitere a actului contestat.

Cele de mai sus conturează, *prima facie*, suspiciuni serioase și rezonabile de nelegalitate a actului administrativ contestat. Actul poartă un viciu vădit sub aspect material (nerespectarea condițiilor legale de fond pentru emitere) și, în același timp, denotă abateri procedurale (nesocotirea situației juridice existente, lipsa unei informări corespunzătoare a părților interesate etc.).

Subliniază că legalitatea actului urmează a fi pe deplin lămurită de instanță la judecarea pe fond a cauzei, însă, la o examinare sumar-narativă, reclamanta a furnizat suficiente elemente care să răstoarne prezumția de legalitate de care se bucură actul administrativ.

Autorizația în litigiu pare emisă contra legii, fără respectarea unor cerințe legale exprese și cu afectarea drepturilor preexistente ale reclamantei.

Aceste îndoieli temeinice asupra validității actului constituie unul dintre temeiurile centrale pentru suspendarea executării: este injust ca un act potențial

nelegal să producă în continuare efecte față de reclamantă, înainte ca instanța să clarifice legalitatea sa.

Suspendarea se impune, așadar, pentru a împiedica ca un act probabil nelegal să genereze consecințe în fapt, până la soluționarea definitivă a litigiului.

Al doilea temei invocat pentru suspendare este existența unui pericol iminent de prejudiciu ireparabil ce rezultă din executarea în continuare a actului administrativ contestat.

Reclamanta S.R.L. „Gara Nord" susține că menținerea în vigoare a autorizației paralele eliberate Î.S. Direcția pentru Exploatarea Imobilului îi cauzează deja o vătămare gravă, concretă și dificil de reparat, care se agravează cu fiecare zi în care actul produce efecte.

Accentuează că S.R.L. „Gara Nord" este unicul proprietar al complexului autogării de la adresa Chișinău, Calea Moșilor 2/1, și totodată operatorul licențiat al autogării (în baza autorizației sale, încă valabile). Exploatarea autogării reprezintă obiectul principal de activitate al reclamantei și sursa sa majoră de venit. Emiterea unei autorizații paralele către un terț - întreprinderea de stat pârâtă, care nu are niciun drept asupra bunurilor autogării - generează o situație în care acel terț pretinde să opereze aceeași autogară, în mod concurențial și fără acordul proprietarului de drept, folosind infrastructura și facilitățile reclamantei. Implicațiile imediate ale acestei situații sunt profund vătămătoare pentru reclamantă: încălcarea dreptului de proprietate și de folosință exclusivă.

Reclamanta se vede pusă în situația de a suporta utilizarea bunurilor sale imobile de către o altă entitate, fără consimțământ și fără temei legal.

Practic, prin efectul autorizației contestate, Î.S. Direcția pentru Exploatarea Imobilului este legitimată aparent să intre pe proprietatea reclamantei și să desfășoare acolo activități specifice de autogară.

Consideră că aceasta constituie o ingerință gravă în dreptul de proprietate al reclamantei, protejat de art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Reclamanta este lipsită de exercițiul liniștit și exclusiv al posesiei și folosinței bunurilor sale, fiind forțată de circumstanțe să împartă folosința proprietății cu un terț impus administrativ. O asemenea atingere adusă bunurilor nu poate fi justificată decât dacă ar exista un temei legal clar și un scop legitim de interes public, respectând proporționalitatea - or, în speță, autorizația a fost emisă contrar legii și fără vreun scop public care să prevaleze interesului proprietarului. Continuarea executării actului adâncește această vătămare a patrimoniului reclamantei, punând-o în fața unui fapt împlinit ce ar putea continua îndelung dacă nu se intervine prompt.

Invocă perturbarea activității comerciale și pierderi financiare. Prin apariția unui al doilea „operator" al autogării pe același amplasament, activitatea curentă a reclamantei este grav perturbată. Se creează confuzie în rândul transportatorilor și pasagerilor: două entități pretind concomitent să administreze gara auto, ceea ce poate duce la dezordine și nemulțumiri Î.S. Direcția pentru Exploatarea Imobilului, neavând

infrastructură proprie, este tentată să folosească activele reclamantei pentru a-și desfășura activitatea - practic, beneficiind de investițiile și cheltuielile reclamantei fără vreun drept. Aceasta se traduce direct în pierderi financiare pentru reclamantă: scăderea veniturilor (de exemplu, dacă transportatorii achită taxe de autogară către cealaltă entitate, ori dacă reclamanta pierde contracte cu transportatori din cauza incertitudinii create), cheltuieli neprevăzute (pentru a gestiona conflictul sau a proteja bunurile), precum și pierderea clientelei și a reputației comerciale. Un operator privat care nu mai poate garanta un mediu stabil și legal pentru partenerii săi poate suferi daune de imagine, iar partenerii ar putea migra spre alte stații sau soluții.

Toate aceste efecte negative se cumulează, afectând fondul de comerț al reclamantei și poziția sa pe piață. Crucial, multe dintre aceste prejudicii nu pot fi pe deplin cuantificate și cu atât mai puțin compensate ulterior: de pildă, oportunitățile de afaceri pierdute, contractele neîncheiate sau întrerupte, încrederea pierdută a clienților - nu există un remediu eficient post-factum pentru acestea, nici măcar prin despăgubiri bănești, întrucât aceste despăgubiri ar fi greu de stabilit și oricum nu redau situația anterioară.

Invocă la fel, iminența și ireversibilitatea prejudiciului. Situația de prejudiciu descrisă nu este una ipotetică sau îndepărtată, ci are loc în prezent și se agravează continuu.

Autorizația contestată a fost executorie imediat ce a fost emisă, permițând entității pârâte să acționeze neîntârziat ca operator al autogării.

Reclamanta se confruntă zilnic cu efectele interferenței pârâtei în activitatea sa. Fiecare zi în care actul rămâne activ adâncește pierderile reclamantei și alterează iremediabil relațiile acesteia cu partenerii și clienții.

Chiar dacă, la final, autorizația ar fi anulată de instanță, multe dintre efectele produse între timp nu mai pot fi complet reparate retroactiv. Veniturile ratate nu mai pot fi recuperate integral; relațiile comerciale deteriorate cu greu vor putea fi restabilite la starea inițială, iar folosirea forțată a bunurilor reclamantei de către terți rămâne un fapt consumat pentru perioada în care a avut loc.

În plus, există riscul că, dacă situația se prelungește, prejudiciul cumulat să amenințe însăși viabilitatea afacerii reclamantei - de exemplu, pierderile financiare substanțiale ar putea provoca dificultăți economice majore, mergând până la insolvență sau la eliminarea reclamantei de pe piața serviciilor de autogară, ceea ce ar reprezenta un dezastru ireversibil din punct de vedere patrimonial.

Față de aceste argumente, rezultă clar că prejudiciul suferit (sau pe cale de a fi suferit) de reclamantă este nu doar grav, ci și aproape imposibil de reparat pe deplin dacă actul își continuă executarea. Chiar și o eventuală hotărâre favorabilă pe fond (anularea autorizației ilegale) ar găsi reclamanta într-o situație profund afectată, dacă între timp autorizația și-ar fi produs efectele nestingherită.

În consecință, singura modalitate de a proteja efectiv drepturile reclamantei pe durata procesului este suspendarea temporară a executării actului contestat, stopând agravarea prejudiciului.

Consideră că această măsură ar conserva patrimoniul și poziția comercială a reclamantei până la soluționarea definitivă a litigiului, asigurând că, dacă reclamanta are dreptate pe fond, nu va rămâne doar cu o hotărâre morală, dar cu o afacere ruinată.

Relevă că reclamanta a solicitat în fața instanței și întoarcerea executării actului administrativ, conform art. 224 Cod administrativ - o procedură menită să restabilească situația anterioară actului, dacă acesta va fi anulat.

Faptul că s-a cerut deja întoarcerea executării subliniază tocmai dificultatea de a repara ulterior efectele produse de act: odată ce pârâta a fost lăsată să opereze autogara, readucerea lucrurilor la normal devine complicată. Or, suspendarea executării acum, ca măsură provizorie, previne tocmai aceste schimbări de facto greu reversibile și păstrează nealterate drepturile reclamantei, evitând nevoia (adesea problematică) de a reconstitui retroactiv situația inițială

Soluția instanței de fond:

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 8 decembrie 2025, s-a respins ca neîntemeiată cererea depusă de SRL „Gara Nord” de suspendare a autorizației pentru desfășurarea activității de autogară eliberate Întreprinderii de Stat „Direcția pentru Exploatarea Imobilului” de către I.P. „Agenția Națională Transport Auto” și întoarcerea executării actului administrativ contestat.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 8 decembrie 2025, la 6 ianuarie 2026, prin intermediul poștei electronice, SRL „Gara Nord” a declarat recurs prin care a solicitat admiterea recursului, cu casarea încheierii contestate și emiterea unei noi decizii prin care să fie admisă cererea de suspendare a actului administrativ.

În motivarea cererii de recurs, partea recurentă a reiterat argumentele expuse în acțiune. Suplimentar a invocat, în esență, ilegalitatea încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 8 decembrie 2025, considerînd că instanța de fond a respins neîntemeiat cererea privind suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil, fără a efectua o veritabilă analiză a condițiilor prevăzute de art. 172 alin. (2) din Codul administrativ, limitându-se la considerente formale și la prezumția de legalitate a actului administrativ contestat.

Recurenta susține că, anterior, prin decizia Agenției Naționale Transport Auto din 1 mai 2025, a fost retrasă notificarea privind atribuirea autorizației pentru desfășurarea activității de autogară și, concomitent, a fost dispusă radierea din Registrul de activitate a entităților care desfășoară activități de autogară a SRL „Gara Nord”, fiind astfel afectat direct dreptul acesteia de a desfășura activitate economică la

adresa mun. Chișinău, str. Calea Moșilor nr. 2/1, unde anterior activa în baza autorizației eliberate de autoritatea competentă. Recurenta a indicat că aceste măsuri administrative au produs efecte imediate, constând în imposibilitatea continuării activității, pierderea fluxurilor economice și perturbarea raporturilor contractuale existente.

Opinează că instanța de fond nu a analizat existența aparenței de nelegalitate (fumus boni iuris), deși actele administrative contestate ar fi fost emise cu încălcarea cadrului normativ aplicabil, inclusiv a prevederilor Codului transporturilor rutiere, în condițiile în care Direcția pentru Exploatarea Imobilului nu deține drept de proprietate asupra bunurilor utilizate și nici drept de folosință legal constituit, acestea aparținând recurentei, fapt ce rezultă din contractele și înscrisurile prezentate.

Totodată, recurenta subliniază că nu există un contract de locațiune valabil și că dreptul său de utilizare a infrastructurii autogării derivă din autorizația emisă anterior, care nu putea fi retrasă arbitrar.

Subsecvent, recurenta invocă existența unui prejudiciu iminent și ireparabil, arătând că suspendarea actului administrativ este necesară pentru a preveni pierderi financiare semnificative, cuantificate prin diminuarea veniturilor din taxe de autogară, pierderea contractelor cu transportatorii și afectarea activității economice curente. S-a menționat că prejudiciul are un caracter continuu și nu poate fi reparat ulterior, întrucât constă inclusiv în pierderea oportunităților de afaceri și deteriorarea relațiilor comerciale, fiind afectată inclusiv infrastructura autogării, întreținută și modernizată prin investițiile recurentei.

De asemenea, invocă partea recurentă încălcarea dreptului de proprietate garantat de art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, susținând că măsurile administrative contestate constituie o ingerință nejustificată în dreptul său de folosință asupra bunurilor, întrucât au fost dispuse fără o justificare reală și fără respectarea principiului proporționalității. În acest sens, s-a arătat că prejudiciul generat nu este doar material, ci și unul reputațional, afectând poziția recurentei pe piața serviciilor de transport rutier.

Subliniază că actele administrative individuale sunt executorii din momentul emiterii, ceea ce amplifică necesitatea suspendării acestora până la examinarea fondului cauzei, întrucât, în lipsa unei asemenea măsuri provizorii, efectele negative continuă să se producă, iar situația de fapt creată devine dificil sau imposibil de restabilit ulterior. În opinia acesteia, ambele condiții prevăzute de lege – existența unor suspiciuni serioase privind legalitatea actului și riscul unui prejudiciu ireparabil – sunt întrunite cumulativ în cauză.

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 21 ianuarie 2026, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, recursul a fost repartizat spre examinare în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Ghedrovici Nicolae.

Respectând principiul contradictorialității, în conformitate cu prevederile art. 38 din Codul administrativ, înaintea emiterii unei soluții, participanților la proces li s-a oferit posibilitatea de a-și expune punctul de vedere.

Astfel, la 6 februarie 2026, ÎS „Direcția pentru Exploatarea Imobilului" a depus referința asupra cererii de recurs prin care a solicitat respingerea recursului și menținerea încheierii instanței de fond.

Admisibilitatea recursului:

În conformitate cu art. 241 din Codul administrativ, „*încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi. Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătorești nicio cale de atac. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva*".

Potrivit art. 242 din Codul administrativ, „*recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul*".

Prevederile art. 236 din cap. III în cartea a treia din Codul administrativ reglementează temeiurile de inadmisibilitate a cererii de apel, corespunzător prin prisma prevederilor art. 241 alin. (3) din Codul administrativ și cererii de recurs.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului. Dacă este inadmisibil, apelul se declară ca atare printr-o încheiere susceptibilă de recurs. Apelul (recursul) se declară inadmisibil, în special când: a) hotărârea în fond nu poate fi contestată cu apel; b) apelul este depus în mod repetat; c) apelul este depus de o persoană neîmputernicită; d) apelul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 232 alin. (1); e) motivarea apelului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2); f) cererea de apel nu corespunde cerinţelor stabilite la art.233 alin.(1) şi (2) şi art.234 alin. (1) şi apelantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanţa de judecată*".

Completul judiciar stabilește că Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) a emis încheierea recurată la 8 decembrie 2025, fiind notificată părții recurente la 23 decembrie 2025 (f.d. 175). Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ apreciază recursul declarat de SRL „Gara Nord" la 6 ianuarie 2026, ca fiind depus în termenul prevăzut de Lege.

La fel, se reține că, recursul depus conține motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care recurentul își întemeiază pretențiile.

Totodată, se atestă că, SRL „Gara Nord” a prezentat dovada achitării taxei de timbru în sumă de 200 lei în conformitate cu prevederile art. 2 al Legea taxei de stat nr. 213 din 31 iulie 2023.

În condițiile descrise mai sus, în temeiul reglementărilor art. 233, 236, 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului declarat de SRL „Gara Nord”, motiv din care, recursul urmează a fi judecat în fond.

Aprecierea instanței de recurs:

Subsumând normele procesuale și starea de fapt constatată, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru consideră recursul neîntemeiat şi care urmează a fi respins, cu menţinerea încheierii instanţei de fond, din considerentele ce urmează.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, „*examinând recursul împotriva încheierii judecătoreşti, instanţa adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul*”.

Alineatul (3) al aceluiași articol prescrie că, „*decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris*”.

Din materialele cauzei rezultă că, la 22 octombrie 2025, SRL „Gara Nord” a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Agenției Naționale Transport Auto cu privire la anularea autorizației eliberate Întreprinderii de Stat „Direcția pentru Exploatarea Imobilului” de către Agenția Națională Transport Auto pentru desfășurarea activității de autogară.

Concomitent, reclamanta SRL „Gara Nord” a solicitat suspendarea autorizației pentru desfășurarea activității de autogară eliberate Întreprinderii de Stat „Direcția pentru Exploatarea Imobilului” de către I.P. „Agenția Națională Transport Auto”, precum și întoarcerea executării actului administrativ contestat prin:

-retragerea (anularea efectelor) notificărilor depuse de Î.S. „Direcția pentru Exploatarea Imobilului” și acceptate de I.P. „Agenția Națională Transport Auto” în vederea autorizării desfășurării serviciilor de autogară la adresa mun. Chișinău, str. Calea Moșilor nr. 2/1;

-radierea din Registrul întreprinderilor care desfășoară activități de autogară a înscrierii privind Î.S. „Direcția pentru Exploatarea Imobilului”, înscriere efectuată în baza autorizării sus-menționate pentru adresa mun. Chișinău, str. Calea Moșilor nr. 2/1, invocînd prevederile art. 172 alin. (2) lit. a), b) Cod administrativ.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 8 decembrie 2025, s-a respins ca neîntemeiată cererea depusă de SRL „Gara Nord” de suspendare a autorizației pentru desfășurarea activității de autogară eliberate Întreprinderii de Stat

„Direcția pentru Exploatarea Imobilului” de către I.P. „Agenția Națională Transport Auto” și întoarcerea executării actului administrativ contestat.

Nefiind de acord cu încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 8 decembrie 2025, la 6 ianuarie 2026, prin intermediul poștei electronice, SRL „Gara Nord” a declarat recurs prin care a solicitat admiterea recursului, cu casarea încheierii contestate și emiterea unei noi decizii prin care să fie admisă cererea de suspendare a actului administrativ.

Instanța de recurs, stabilind starea de fapt și de drept, verificând în raport cu prevederile cadrului legal pertinent legalitatea şi temeinicia încheierii primei instanţe, constată că aceasta este întemeiată, or, potrivit art. 3 din Codul administrativ, „*legislaţia administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinîndu-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept*”.

În corespundere cu art. 214 alin. (1)-(4) din Codul administrativ, „*suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanţei de judecată care examinează acţiunea de contencios administrativ. Instanţa de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art. 172 alin. (2). Pentru probarea faptelor, participanţii, în locul prezentării probelor obişnuite, pot depune o declaraţie pe propria răspundere. Instanţa de judecată decide cu privire la suspendarea executării actului administrativ individual printr-o încheiere susceptibilă de recurs, fără citarea participanţilor la proces. Dacă consideră necesar, instanţa de judecată citează părţile pentru audiere în privinţa temeiniciei cererii de suspendare. Prevederile art. 177 alin. (2) din Codul de procedură civilă nu se aplică*”.

În interpretarea corectă a normei enunțate, instanța de recurs reține că, prin reglementările art. 214 din Codul administrativ, legislatorul a stabilit ca garanție a asigurării legalității – suspendarea executării actului administrativ individual contestat.

Astfel, suspendarea reprezintă operaţiunea de întrerupere temporară a efectelor juridice produse de un act juridic. Suspendarea actelor administrative reprezintă o garanţie a asigurării legalităţii, ce intervine însă în cazuri de excepţie, în situaţii limită. Ea are în vedere fie întreruperea vremelnică a producerii de efecte juridice (ceea ce înseamnă că actul era în vigoare) fie amânarea temporară a producerii de efecte juridice.

Potrivit Recomandării Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. (89) 8 din 13 septembrie 1989 privind protecția provizorie acordată de instanță pe probleme administrative, atunci când o instanță este sesizată cu o contestație referitoare la un act administrativ, iar instanța nu a pronunțat încă o decizie, solicitantul poate cere aceleiași instanțe sau unei alte instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie împotriva actului administrativ, că în decizia privind acordarea protecției provizorii

solicitantului, instanța trebuie să ia în considerare toți factorii relevanți, inclusiv faptul că în cazul în care executarea actului administrativ este susceptibilă de a provoca daune și că acestea ar putea fi remediate cu dificultate și dacă există un caz prima-facie împotriva valabilității actului.

Din conținutul Recomandării abordate se desprinde că măsurile de protecție provizorie dispuse de către instanța competentă pot lua forma de suspendare a executării actului administrativ, în întregime sau parțial, prin care se dispune în totalitate sau parțial restabilirea situației care a existat la momentul adoptării actului administrativ sau la orice modificare ulterioară și de impunere asupra administrației a oricărei obligații corespunzătoare, iar măsurile de protecție provizorie nu pot aduce în nici un fel atingere deciziei care urmează să fie luată de către instanța sesizată cu privire la contestarea actului administrativ.

Totodată, pentru a evita abuzurile nejustificate din partea reclamantului, judecătorului i se oferă posibilitatea de a aprecia întinderea și caracterul real, ireversibil al prejudiciului, a cărui producere iminentă este invocată de reclamant. Se mai reține că măsurile provizorii aplicate în fiecare caz separat de către instanța de judecată țin de substanța obiectului acțiunii. Instanța urmează să dispună măsura provizorie, care menține starea de fapt pe durata examinării cauzei, în circumstanțe în care în mod plauzibil există riscul unei pagube ireparabile.

Conform art. 172 alin. (2) din Codul administrativ, „*motivele suspendării sunt:*

a) existenţa unor suspiciuni serioase şi rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil;

b) existenţa pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil".

Din sensul normei enunțate, rezultă că legislatorul a stabilit că actul administrativ poate fi suspendat doar în două condiții care nu urmează a fi îndeplinite cumulativ, și anume: în cazul constatării existenței unor suspiciuni serioase şi rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil și/sau existenţa pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

În acest sens, instanța de recurs reține că, la dispunerea suspendării actului administrativ, urmează a fi constatate existența acelor temeiuri necesare a fi întrunite, invocate prin lege.

La rândul său, atât existenţa unor suspiciuni serioase şi rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, cât şi prejudiciul a cărui iminentă producere ar fi înlăturată prin suspendarea executării actului administrativ, trebuie să fie indicate și probate în concret, nu doar afirmate prin preluarea textelor de lege, aşadar cert fiind instituită obligația probării faptului că existenţa acestor condiţii nu se prezumă, ci trebuie dovedite de persoana lezată care a solicitat suspendarea executării actului administrativ.

Prin urmare, legislatorul a conferit instituției procesuale de suspendare a actului administrativ - un caracter preventiv, în scopul evitării efectelor vătămătoare ale actului a cărui legalitate este pusă în discuţie, scop care nu ar fi putut fi atins în ipoteza în care norma s-ar fi referit doar la o pagubă actuală. De altfel, iminenţa pagubei cu toate că se prezumă, trebuie și dovedită de către persoana care a solicitat suspendarea executării actului administrativ, instanța de judecată urmând să aprecieze rațional cu privire la aceasta.

La caz, Completul judiciar reține că, prin autorizația pentru desfășurarea activității de autogară eliberată Întreprinderii de Stat „Direcția pentru Exploatarea Imobilului" de către I.P. „Agenția Națională Transport Auto", s-a conferit acestei entități dreptul de a presta servicii specifice de autogară la adresa mun. Chișinău, str. Calea Moșilor nr. 2/1, act administrativ individual care, potrivit naturii sale juridice, este executoriu din momentul emiterii și produce efecte juridice imediate.

Astfel, analizând materialele cauzei în coraport cu cadrul legal analizat mai sus şi argumentele recurentei invocate în vederea susţinerii solicitării sale privind dispunerea suspendării executării actului administrativ, Completul de contencios administrativ concluzionează asupra faptului că instanţa de fond corect a respins cererea cu privire la suspendarea executării autorizației pentru desfășurarea activității de autogară eliberate Întreprinderii de Stat „Direcția pentru Exploatarea Imobilului" de către I.P. „Agenția Națională Transport Auto", deoarece în speţă, existenţa unor suspiciuni serioase şi rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil și/sau existenţa pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ contestat, nu a fost argumentată şi nici probată în regim suficient de obiectiv şi convingător, or, sarcina probațiunii în acest sens revine nemijlocit recurentului.

Deci, cu referire la primul temei prevăzut de legislator - *existenţa unor suspiciuni serioase şi rezonabile privind legalitatea actului defavorabil*, Completul de judecată reţine că, prin noţiunea de suspiciuni rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual, se înţeleg acele circumstanţe de fapt, care ar convinge judecătorul că, actul administrativ individual ar fi ilegal, deoarece ilegalitatea propriu zisă a actului administrativ individual defavorabil, este un element de fond şi se verifică doar în cadrul dezbaterilor judiciare.

Acest raționament, se desprinde din faptul că, ilegalitatea actului administrativ individual, este una din condițiile cumulative de admitere a acţiunii în contestare.

În privința acestei condiții de suspendare a executării actului administrativ individual defavorabil, rezultă că ilegalitatea actului administrativ individual, vizează două dimensiuni ale legalității, opusul ilegalităţii fiind legalitatea procedurală (formală) şi legalitatea materială.

Totodată, pentru a înlătura chiar şi temporar regula executării imediate a actului administrativ, prin suspendarea acestuia, instanţa nu poate aprecia discreţionar, arbitrar, necesitatea unei asemenea măsuri, ci doar prin raportare la probele

administrate în cauză care trebuie să ofere suficiente indicii aparente de răsturnare a prezumţiei de legalitate, fără a analiza pe fond conţinutul actului administrativ.

În acest sens, se reține că, în susținerea cererii de suspendare, reclamantul a făcut trimitere preponderent la pretinsa nelegalitate a autorizației eliberate Întreprinderii de Stat „Direcția pentru Exploatarea Imobilului”, invocând lipsa dreptului de proprietate sau de folosință asupra infrastructurii autogării, precum și existența unei autorizări anterioare în favoarea sa pentru aceeași locație, aspecte care, în esență, vizează fondul raportului juridic litigios și necesită o analiză detaliată a circumstanțelor de fapt și de drept în cadrul judecății pe fond.

Or, asemenea susțineri, chiar dacă pot constitui elemente relevante în aprecierea legalității actului administrativ contestat, nu sunt de natură, prin ele însele, să contureze, la nivelul standardului de aparență a dreptului, existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind nelegalitatea acestuia, în lipsa unor probe concludente și suficiente care să răstoarne prezumția de legalitate de care se bucură actele administrative.

Aceste susțineri au fost formulate într-o manieră declarativă, fără prezentarea unor probe concludente care să demonstreze, la nivelul standardului de aparență a dreptului, că emiterea autorizației pentru desfășurarea activității de autogară în favoarea Întreprinderii de Stat „Direcția pentru Exploatarea Imobilului” ar constitui o ingerință vădit ilegală în drepturile recurentei sau rezultatul unei încălcări flagrante a cadrului normativ aplicabil, de natură să răstoarne prezumția de legalitate a actului administrativ contestat.

Fiecare cauză urmează a fi examinată în funcție de particularitățile sale, iar evaluarea legalității actului administrativ se realizează în cadrul examinării fondului litigiului, nu în procedura sumară a suspendării executării actului.

Subsecvent, cu referire la al doilea temei prevăzut de lege – existența pericolului iminent de producere a unui prejudiciu ireparabil – Completul judiciar reține că recurentul a invocat afectarea activității sale economice prin diminuarea veniturilor din exploatarea autogării, pierderea contractelor cu transportatorii, crearea unei stări de incertitudine în raporturile comerciale, precum și pretinsa ingerință în dreptul de proprietate asupra infrastructurii autogării, prin utilizarea acesteia de către o altă entitate în temeiul autorizației contestate.

Instanța reține că prejudiciile de natură financiară, de regulă, nu pot fi calificate drept ireparabile, întrucât acestea pot fi compensate ulterior, în eventualitatea admiterii acțiunii în fond. În speță, recurentul nu a prezentat probe concrete și concludente care să demonstreze caracterul iminent, real și ireversibil al prejudiciului invocat, limitându-se la simple afirmații privind eventuale pierderi financiare și perturbări ale activității economice, fără a evidenția imposibilitatea reparării acestora pe calea unor despăgubiri ulterioare.

Totodată, instanța de recurs constată că activitatea economică a reclamantului nu a fost demonstrată ca fiind întreruptă sau imposibil de continuat în mod efectiv ca

urmare a emiterii actului administrativ contestat, nefiind prezentate probe care să ateste o afectare gravă și imediată a funcționării acesteia, de natură să justifice intervenția excepțională a instanței prin suspendarea executării actului administrativ.

Or, existența unei concurențe sporite pe piața serviciilor de transport nu poate fi calificată, în sine, drept prejudiciu ireparabil, ci reprezintă un risc inerent activității comerciale desfășurate într-un mediu concurențial.

Referitor la invocarea încălcării dreptului de proprietate și a pretinsei ingerințe în folosința bunurilor imobile, Completul judiciar reține că asemenea susțineri nu sunt susținute, la acest stadiu procesual, de probe apte să demonstreze existența unei atingeri grave, imediate și ireversibile, ci vizează, în esență, raporturi juridice litigioase ce urmează a fi clarificate în cadrul examinării fondului cauzei.

Or, simpla afirmare a unei eventuale utilizări a bunurilor de către o altă entitate, în temeiul actului administrativ contestat, fără a proba caracterul abuziv, efectiv și concret al acestei ingerințe, nu poate fundamenta concluzia existenței unui prejudiciu ireparabil în sensul art. 172 alin. (2) din Codul administrativ.

Mai mult, instanța reține că eventualele consecințe invocate de recurentă, inclusiv diminuarea veniturilor sau afectarea relațiilor comerciale, constituie, prin natura lor, efecte patrimoniale susceptibile de reparare ulterioară, în cazul unei soluții favorabile pe fond, nefiind demonstrate circumstanțe excepționale care să justifice intervenția provizorie a instanței.

În aceste circumstanțe, instanța de recurs reține că recurenta nu a demonstrat existența unor indicii suficiente care să răstoarne prezumția de legalitate de care beneficiază actele administrative contestate și nici existența unui prejudiciu ireparabil care ar justifica suspendarea executării acestora până la soluționarea definitivă a litigiului.

La acest capitol, Completul judiciar precizează că, prejudiciul ireparabil presupune existența în cuprinsul actului vizat a unor dispoziții care prin aducerea la îndeplinire i-ar produce reclamantului un prejudiciu imposibil de înlăturare în ipoteza anulării actului, or, prevenirea unui prejudiciu ireparabil presupune evitarea unui prejudiciu material viitor și previzibil, care ulterior, după adoptarea hotărârii, nu ar putea fi îndeplinit.

Astfel, Completul judiciar reține că, instanța de fond corect a concluzionat că, în prezentul litigiu nu există nici motivul alternativ de suspendare prevăzut la art. 172 alin. (2) lit. b) din Codul administrativ - *existenţa pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil*. Aceasta, deoarece existenţa pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil nu a fost argumentată şi nici probată în regim suficient de obiectiv şi convingător.

Completul judiciar reiterează că, în situația în care ilegalitatea actelor administrative contestate va fi constatată ulterior, reclamantul are posibilitatea de a solicita repararea integrală a prejudiciilor cauzate de autoritate.

Instanța de recurs menționează că, examinarea cererii de suspendare nu presupune prejudecarea fondului litigiului, instanța având numai posibilitatea de a efectua o cercetare sumară a apartenenței dreptului, deci motivele de prejudiciu ireparabil în sensul formulat și temeiurile de ilegalitate, în susținerea solicitării de suspendare a executării actului contestat, care presupun cercetarea în profunzime a fondului cauzei, nu se circumscriu condiției referitoare la existenta unui caz bine justificat, în acest sens, prin cererea de recurs declarată, recurenta nu a argumentat pretinsa ilegalitate a încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 8 decembrie 2025.

Reieşind din cele expuse mai sus şi ţinând cont de faptul că soluția adoptată de instanţa de fond este una legală şi întemeiată, iar argumentele invocate de către SRL „Gara Nord” au fost calificate de Completul judiciar ca fiind lipsite de suport probatoriu, instanța de recurs concluzionează despre faptul că recursul declarat este neîntemeiat, motiv din care acesta urmează a fi respins, menţinând integral încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 8 decembrie 2025.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b), alin. (3) din Codul administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Se respinge recursul declarat de SRL „Gara Nord”.

Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 8 decembrie 2025.

Decizia este irevocabilă.

Preşedintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Ghedrovici Nicolae