

dosarul nr. 3ra-495/19

prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani (D. Dulghieru)
instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (V. Clima, A. Malîi, E. Palanciuc)

DECIZIE

12 iunie 2019

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al
Curții Supreme de Justiție,

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul
Judecătorii

Valeriu Doagă
Tamara Chișca-Doneva
Nicolae Craiu
Mariana Pitic
Iurie Bejenaru

examinând recursul depus de Societatea Comercială „Gal Transervice”
Societate cu Răspundere Limitată,

în cauza civilă la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea
Comercială „Gal Transervice” Societate cu Răspundere Limitată împotriva
Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor (Ministerul Economiei și
Infrastructurii), intervenienți accesorii Agenția Națională Transport Auto, Societate
cu Răspundere Limitată „Știrbu Tur” și Societate Comercială „Globus Reisen”
Societate cu Răspundere Limitată cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 14 noiembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, prin care
a fost admis apelul declarat de Ministerul Economiei și Infrastructurii și cererea de
alăturare la apel a Societății cu Răspundere Limitată „Știrbu Tur”, a fost casată
hotărârea din 09 februarie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani cu
emiterea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii,

c o n s t a t ă

La 23 august 2016 SRL „Gal Transervice” a depus cerere de chemare în
judecată împotriva Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor,
solicitând anularea ordinului nr.148 din 06.07.2016 privind deschiderea serviciului
regulat internațional Chișinău 06:00 – Dej 00:30, atribuit spre deservire operatorului
de transport moldovean SRL „Știrbu Tur” în paritate cu operatorul de transport
român SC „Globus Reisen” SRL.

În motivarea acțiunii a indicat că la 13.07.2016 a aflat despre faptul că pârâtul
a emis ordinul contestat, iar la 14.07.2016 prin cerere prealabilă a solicitat anularea
acestuia, ca fiind ilegal și emis cu încălcarea normelor de drept procedural, care
însă, până la depunerea acțiunii n-a fost examinată. Astfel consideră că ordinul
contestat urmează a fi anulat, deoarece ruta deschisă în temeiul ordinului contestat
se suprapune cu rutele deja existente și anume: Chișinău – Cluj-Napoca, 3 curse și

Chișinău – Baia Mare o cursă, deci prin deschiderea serviciului regulat internațional Chișinău 06:00 – Dej 00:30 nu s-a ținut cont de afectarea drepturilor operatorilor existenți.

De asemenea, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor a ignorat transparența la atribuirea deservirii rutei către operatorul de transport moldovean SRL „Știrbu Tur” la paritate cu operatorul român SC „Globus Reisen” SRL.

A solicitat reclamantul anularea ordinului nr.148 din 06.07.2016 privind deschiderea serviciului regulat internațional Chișinău 06:00 – Dej 00:30 , atribuit spre deservire operatorului de transport moldovean SRL „Știrbu Tur” în paritate cu operatorul de transport român SC „Globus Reisen” SRL.

Prin încheierea din 27.09.2016 a Judecătoriei Buiucani mun.Chișinău a fost atras în proces în calitate de intervenient accesoriu SRL „Știrbu Tur”.

Prin încheierea din 07.10.2016 a Judecătoriei Buiucani mun.Chișinău, în proces în calitate de intervenienți accesorii au fost atrași Agenția Națională Transport Auto și SC „Globus Reisen” SRL.

Prin încheierea din 09 februarie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani s-a dispus succesiunea în drepturi a Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor cu Ministerul Economiei și Infrastructurii.

Prin hotărârea din 09 februarie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani a fost admisă acțiunea; a fost anulat ordinul nr.148 din 06.07.2016 privind deschiderea serviciului regulat internațional Chișinău 06:00 – Dej 00:30 , atribuit spre deservire operatorului de transport moldovean SRL „Știrbu Tur” în paritate cu operatorul de transport român SC „Globus Reisen” SRL.

La 07 martie 2018 Ministerul Economiei și Infrastructurii a depus apel împotriva hotărârii din 09 februarie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, solicitând casarea hotărârii cu emiterea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

La 02 octombrie 2018 SRL „Știrbu Tur” s-a alăturat la cererea de apel depusă de către Ministerul Economiei și Infrastructurii, solicitând admiterea cererii de apel, casarea hotărârii cu emiterea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

Prin decizia din 14 noiembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău a fost admis apelul declarat de Ministerul Economiei și Infrastructurii și cererea de alăturare la apel a SRL „Știrbu Tur”, a fost casată hotărârea din 09 februarie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani cu emiterea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

La 18 februarie 2019 Societatea Comercială „Gal Transervice” Societate cu Răspundere Limitată a depus recurs împotriva deciziei din 14 noiembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea acesteia și menținerea hotărârii primei instanțe.

În motivarea recursului a indicat că instanța de apel nu a aplicat legea care trebuie să fie aplicată, iar concluziile sale vin în contradicție cu circumstanțele cauzei.

După cum rezultă din speță, litigiul a fost soluționat în baza Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000.

Prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018 a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova.

În conformitate cu art. 257 alin. (1) din Codul administrativ, prezentul cod a intrat în vigoare la 01 aprilie 2019.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod.

În conformitate cu art. 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

Studiind materialele dosarului, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a casa integral decizia instanței de apel și a menține hotărârea primei instanțe din următoarele considerente.

În conformitate cu prevederile art. 1 alin. (1) al Legii contenciosului administrativ, în vigoare la data adresării și examinării prezentei acțiuni, contenciosul administrativ ca instituție juridică are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept.

Conform dispozițiilor art. 16 alin. (1) al Legii contenciosului administrativ, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ și nu este mulțumită de răspunsul primit la cererea prealabilă, sau nu a primit nici un răspuns în termenul prevăzut de lege, este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă pentru anularea, în tot sau în parte a actului respectiv și repararea pagubei cauzate.

Conform art. 26 alin. (1) lit. a) al Legii contenciosului administrativ, actul administrativ contestat poate fi anulat, în tot sau în parte, în cazul în care: a) este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii, iar conform prevederilor art. 25 alin. (1) lit. b) al Legii contenciosului administrativ, judecând acțiunea, instanța de contencios administrativ adoptă una din următoarele hotărâri de admitere a acțiunii și de anulare, în tot sau în parte, a actului administrativ.

Pe parcursul judecării cauzei s-a stabilit că prin ordinul nr.148 din 06.07.2016, emis de către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor al Republicii Moldova (reorganizat prin absorbție în Ministerul Economiei și Infrastructurii), s-a dispus deschiderea serviciului regulat internațional Chișinău 06:00 – Dej 00:30, atribuit spre deservire operatorului de transport moldovean SRL „Știrbu Tur” în paritate cu operatorul de transport român SC „Globus Reisen” SRL (f.d.43-44 vol.I).

După cum urmează din ordinul menționat, temei pentru emiterea ordinului contestat și, în propriu, deschiderea rutei, a servit solicitarea Ministerului

Transporturilor a României nr.9329 din 22.03.2016, cererea SRL „Știrbu-Tur” din 17.06.2016 și fișa de înregistrare a audienței din 27.06.2016 privind deschiderea serviciului regulat internațional Chișinău 06:00 – Dej 00:30.

SRL „Gal Transervice”, nefiind de acord cu ordinul menționat, a depus prezenta acțiune, solicitând anularea lui.

Prima instanță, fiind investită cu judecarea cauzei a admis acțiunea, dispunând anularea ordinului nr.148 din 06.07.2016 privind deschiderea serviciului regulat internațional Chișinău 06:00 – Dej 00:30, atribuit spre deservire operatorului de transport moldovean SRL „Știrbu Tur” în paritate cu operatorul de transport roman SC „Globus Reisen” SRL.

Instanța de apel, însă, prin decizia din 14 noiembrie 2018 a admis apelul declarat de Ministerul Economiei și Infrastructurii și cererea de alăturare la apel a SRL „Știrbu Tur”, a casat hotărârea din 09 februarie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani cu emiterea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

Instanța de apel a menționat că în ședința de judecată nu s-a confirmat concluzia primei instanței privind lipsa în materialele dosarului a analizei legăturilor economice și sociale dintre localitățile din speță, luându-se în considerare frecvența deplasărilor populației, corelarea cu alte tipuri de transport și rutele de transport auto de pasageri în funcțiune și lipsa analizei cerințelor populației, agenților economici, autorităților administrației publice, situației existente și a altor factori, în sensul organizării rutei din speță.

În consecință, Colegiul a conchis că ordinul contestat a fost emis cu respectarea legii și procedurii stabilite, iar anumite temeiuri de anulare în ședința de judecată nu s-au regăsit. Or, la emiterea ordinului s-a ținut cont atât de prevederilor normelor legale, cât și de Acordul bilateral care reglementează domeniul transporturilor rutiere, semnat la București, la 28.10.1992, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.798 din 09.12.1992.

Totodată, instanța de apel a reținut că prima instanță, verificând legalitatea ordinului emis, urma doar să verifice dacă actul administrativ contestat a fost emis cu respectarea legii, competenței și procedurii, și nicidecum să-se expună asupra oportunității deschiderii unor rute între Republica Moldova și România, având competența de a interveni numai în cazul în care ar fi stabilit că Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor ar fi deschis careva rute în acest sens cu nerespectarea intervalelor de timp stabilite de legislația în vigoare sau nu ar fi dispus desfășurarea unui concurs dacă s-ar fi depus mai multe solicitări pentru o anumită rută. Însă, o asemenea situația în cazul dat nu s-a stabilit.

Verificând legalitatea deciziei contestate în raport cu argumentele invocate în recurs, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că, instanța de apel, la examinarea cauzei, a aplicat eronat normele de drept material și nu a dat o apreciere corespunzătoare probelor administrate la actele pricinii, pe când, în speță, prima instanță a emis o concluzie legală și întemeiată reieșind din următoarele.

Conform art.37 al.(2) din Codul transporturilor rutiere nr.150 din 17 iulie 2014, o rută nu poate fi introdusă ca rută nouă în programul de transport raional sau interraional dacă mai mult de 80% din lungimea rutei propuse se suprapune cu o

rută deja existentă în programul de transport rutier respectiv, iar în cazul programului de transport rutier internațional, acest lucru nu este posibil dacă mai mult de 90% din lungimea rutei propuse se suprapune cu o rută deja existentă în programul de transport rutier respectiv.

Conform art. 17 din Regulamentul transporturilor auto de călători și bagaje, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 854 din 28.07.2016, rutele regulate sunt organizate în baza analizei legăturilor economice și sociale dintre localități, luându-se în considerare frecvența deplasărilor populației, corelarea cu alte tipuri de transport și rutele de transport auto de pasageri în funcțiune. Temei pentru organizarea transporturilor regulate de pasageri îl constituie analiza cerințelor populației, agenților economici, autorităților administrației publice, situației existente și a altor factori.

Punctul 20 din Regulament notează că deschiderea rutei (cursei) noi este refuzată în cazurile când: a) cererea contravine principiilor stabilite de prezentul Regulament și actele normative în vigoare; pe ruta (cursa) solicitată sau pe alte rute în direcția respectivă, în orarul de circulație al cărora este inclusă localitatea dată, activează alt transportator care satisface pe deplin cerințele populației în transporturi.

Din informația prezentată de către Agenția Națională Transport Auto nr. 08/4-1-2905 din 05.07.2016, rezultă că conform rețelei rutelor regulate, din Republica Moldova spre localitatea Dej (România) există rută Chișinău 18:00 – Dej 20:55 Oradea 16:30. Totodată, spre localitatea Cluj-Napoca, situată la o distanță de 53 km de la localitatea Dej există rutele Chișinău 16:00 - Cluj-Napoca 15:00; Chișinău 19:30 – Cluj-Napoca 17:00; Chișinău 18:30 – Cluj Napoca 18:00; Chișinău 20:30 – Cluj-Napoca 18:20 Baia Mare 14:25; Bălți 18:30 – Cluj Napoca 17:00; Bălți 12:00 – Cluj Napoca 16:00.

În aceste circumstanțe, instanța de recurs apreciază ca fiind întemeiată concluzia primei instanțe privind ilegalitatea ordinului contestat, care a fost emis în contradicție cu prevederile art. 37 alin. (2) din Codul transporturilor rutiere. Or, ruta litigantă a fost introdusă în pofida faptului că mai mult de 90 % din lungimea acesteia se suprapune cu rutele deja existente în programul de transport rutier respectiv.

Una din regulile instituite de Regulamentul transporturilor auto de călători și bagaje, obligatorii pentru emiterea ordinului este existența dovezii efectuării analizei legăturilor economice și sociale dintre localitățile din speță, luându-se în considerare frecvența deplasărilor populației, corelarea cu alte tipuri de transport și rutele de transport auto de pasageri în funcțiune.

Instanța de recurs constată că prima instanță corect a stabilit că ordinul contestat a fost emis în lipsa unei astfel de analize, precum și în lipsa analizei cerințelor populației, agenților economici, autorităților administrației publice, situației existente și a altor factori, în sensul organizării rutei din speță.

Or, aceste constatări sunt esențiale și obligatorii spre executare întru alegerea opțiunii de ordonare a deschiderii rutei noi sau refuzul în deschiderea acesteia.

În astfel de circumstanțe instanța de recurs consideră justă soluția primei instanțe privind ilegalitatea ordinului nr. 148 din 06.07.2016 ca fiind emis contrar legii și cu încălcarea procedurii stabilite.

Instanța de recurs respinge argumentele instanței de apel puse la baza ipotezei legalității ordinului nr. 148 din 06.07.2016 și anume că MTID , în calitate sa de organ de specialitate al administrației publice centrale a determinat oportunitatea deschiderii rutei solicitate în temeiul informației nr. 08/4-1-2905 emisă de către Agenția Națională Transport Auto (f.d. 45), deoarece aceasta nu poate fi calificată drept o analiză a situației existente conform cerințelor art. 37 alin. (2) din Codul transporturilor rutiere. Aceasta reprezintă un răspuns la cererea SRL „Știrbu -Tur” privind deschiderea rutei regulate.

Sub acest aspect, instanța de apel incorect a determinat obiectul probațiunii, eronat stabilind că ordinul contestat a fost emis cu respectarea legislației în vigoare. Prin urmare, neprezentarea de către pârât a probelor ce confirmă legalitatea actului emis constituie temei de anulare a acestuia.

În aceeași ordine de idei, instanța de recurs respinge argumentele instanței de apel puse la baza legalității ordinului cu trimiterea la existența Acordului între Guvernul Republicii Moldova și al României în domeniul transporturilor rutiere din 28.10.1992, or, la organizarea rutei noi, organul de profil este ținut să respecte cu strictețe prevederile legale naționale în acest sens, nefiind permisă ignorarea cadrului legal sub pretextul existenței Acordului notat.

Nu pot fi reținute alegațiile instanței de apel, precum că prima instanță , examinând legalitatea ordinului contestat, s-a expus în privința oportunității acestuia, care este exclusă de la controlul judiciar.

În acest sens, Colegiul menționează că prima instanță a apreciat legalitatea ordinului sub aspectul corespunde procedurii și măsurilor premergătoare organizării rutelor regulate noi, condiție prevăzută de art. 17 din Regulamentul transporturilor auto de călători și bagaje.

În acest context, instanța de recurs reține ca greșită și contrară prevederilor normelor de drept material enunțate, concluzia instanței de apel de casare a hotărârii primei instanțe și emitere a unei noi hotărâri de respingere a acțiunii, fiind întemeiată critica recurentului, în sensul că instanța de apel și-a fundamentat concluzia pe aplicarea eronată a normelor de drept material și a materialului probator.

Astfel, din considerentele menționate și având în vedere faptul că, circumstanțele pricinii au fost constatate de prima instanță, însă normele de drept material au fost aplicate eronat de către instanța de apel și nu este necesară verificarea suplimentară a cărorva dovezi, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a casa integral decizia instanței de apel și de a menține hotărârea primei instanțe.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e:

Se casează integral decizia din 14 noiembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău și se menține hotărârea din 09 februarie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței, judecătorul

Valeriu Doagă

Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva

Nicolae Craiu

Mariana Pitic

Iurie Bejenaru