



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea recursului depus de SA „Coloana Auto 2811”,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de SA „Coloana Auto 2811” împotriva Președintelui r-lui Orhei, Consiliului r-nul Orhei și Comisiei raionale Orhei și Comisiei raionale Orhei pentru reglementarea activității transportului de călători și bagaje din cadrul Consiliului r-lui Orhei cu privire la anularea actului administrativ,

împotriva deciziei din 16 august 2022 a Curții de Apel Chișinău

(Dosarul nr. 3ra-637/23

NR. PIGD 2-18108262-01-3ra-19062023)

Admisibilitatea recursului; Art.246 Cod administrativ

Judecătoria Orhei, sediul Telenеști, jud. L. Iarmaliuc,
Curtea de Apel Chișinău, jud. G. Mîra, G. Dașchevici, A. Bostan,

25 septembrie 2024

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților admisibilitatea recursului depus de SA „Coloana Auto 2811”

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, Președinte,

Diana Stănilă,

Ion Malanciuc, judecători,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 01 noiembrie 2018, SA „Coloana Auto 2811” a depus acțiunea în contencios administrativ împotriva Președintelui raionului Orhei, Comisiei raionale Orhei pentru reglementarea activității transportului de călători și bagaje din cadrul Consiliului raional Orhei, prin care a solicitat constatarea nulității și anularea punctului (5) al procesului-verbal nr.02 din data de 10 iulie 2018, constatarea nulității și anularea punctului (2) al dispoziției Președintelui raionului Orhei nr.93 din data de 22 august 2018, în partea ce s-a dispus deschiderea rutei Lopatna-Jora de Mijloc-Orhei către SRL „Sprintalex” și încasarea cheltuielilor de judecată.

2. În motivarea acțiunii, compania reclamantă a invocat că este o întreprindere specializată în domeniul transportului auto de călători, deservește cu transport auto rutele de pasageri Lopatna-Orhei, care are intrare în satele Jora de Jos, Susleni, deservind în acest sens și locuitorii comunelor respective.

3. Menționează că la data de 10 iulie 2018, Comisia raională pentru reglementarea activității transportului auto de călători și bagaje din cadrul Consiliului Raional Orhei a întocmit procesul-verbal nr.02, prin care, în pct.(5) a decis” „se acceptă ruta Lopatna-Jora de MijlocOrhei cu următoarele cure de pornire și anume din Lopatna – 07.15 min, 08.00 min, 10.25 min, 15.45 min; din Orhei – 09.25 min, 12.00 min, 13.10 min, 17.35 min, deservită de SRL „Sprintalex”. În legătură că după masă fluxul de călători practic este zero, cursa din Orhei de la orele 17.35 min de lichidat”.

4. Invocă că prin dispoziția nr.93 din data de 22 august 2018, Președintele raionului Orhei, în pct.(2) al dispoziției în cauză a dispus „se acceptă ruta Lopatna-Jora de Mijloc-Orhei cu următoarele cure de pornire și anume din Lopatna – 07.15 min, 08.00 min, 10.25 min, 15.45 min; din Orhei – 09.25 min, 12.00 min, 13.10 min, 17.35 min, deservită de SRL „Sprintalex”, iar cursa din Orhei de la orale 17.35 de închis în legătură cu lipsa de călători”.

5. Susține că prin dispoziția în cauză a fost periclitat graficul de pe ruta deservită de SA „Coloana Auto 2811”, astfel încălcându-i-se dreptul la activitate și la o concurență loială.

6. Consideră că procesul-verbal al comisiei și dispoziția președintelui raionului sunt ilegale, nefondate și pasibile de a fi anulate din motiv că SA „Coloana Auto 2811” deservind ruta Lopatna-Orhei zilnic conform itinerarului prestabilit, prin deschiderea rutei Lopatna-Jora de Mijloc-Orhei către SRL „Sprintalex”, comisia de specialitate în mod tendențios și netransparent, a favorizat un agent transportator, contrar art.37 și 38 al Codului transporturilor rutiere.

7. Relevă că comisia de specialitate a întocmit procesul-verbal nr. 02 din data de 10 iulie 2018 cu grave încălcări a legislației în vigoare dat fiind faptul că reclamantul nu a fost informat despre modificările care urmează a fi efectuate pe ruta deservită de el în termen de 30 zile calendaristice.

8. Susține că caracterul ilegal al soluției contestat constă în aceea, că contrar prevederilor alin.(1) lit.a) al art.38 al Codului transporturilor rutiere, pârâții nu au organizat careva concurs public de atribuire a cursei pe ruta Lopatna-Jora de Mijloc-Orhei, deși actul normativ enunțat obligă direct autoritățile publice de nivelul doi de organizarea a unui astfel de concurs.

9. Consideră că, contrar prevederilor pct.17 al Regulamentului transporturilor auto de călători și bagaje adoptat prin hotărârea Guvernului nr.854 din 28.07.2006, atât dispoziția, cât și procesul-verbal al comisiei de specialitate au fost emise fără analiza legăturilor economice și sociale dintre aceste două localități, nu s-a luat în calcul frecvența circulațiilor călătorilor, precum și corelarea cu alte rute deja existente.

10. Menționează reclamantul faptul că ca urmare a deschiderii curselor Lopatna-Jora de Mijloc-Orhei către SRL „Sprintalex” pe ruta în cauză, a fost încălcat și dreptul de proprietate al SA „Coloana Auto 2811” garantat de art.46 din Constituția RM, art.1 din Primul Protocol Adițional la Convenția Europeană și cauzează societății prejudiciul material enorm.

11. Remarcă, că la data de 10 septembrie 2018 a înaintat demers către pârâți cu solicitarea de a i se prezenta copiile de pe toate procesele verbale ale comisiei de specialitate cât și de pe toate dispozițiile președintelui raionului referitor la deschiderea rutelor/curselor noi pentru anul 2018, iar la data de 21 septembrie 2018 a primit actele solicitate, motiv pentru care consideră prezenta cerere depusă în termenul legal de 30 zile stabilit de Legea contenciosului administrativ din 10.02.2000.

12. Susține că în scopul soluționării extrajudiciare a litigiului dat, precum și în conformitate cu prevederile art.14 al Legii contenciosului administrativ,

la 01 octombrie 2018 a expediat în adresa Comisiei raionale Orhei pentru reglementarea activității transportului de călători și bagaje din cadrul Consiliului Raional Orhei, cât și președintelui raionului Orhei cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea pct.(2) al dispoziției Președintelui raionului Orhei nr.93 din 22 august 2018, cât și pct.(5) al procesului-verbal al ședinței Comisiei raionale pentru reglementarea activității transportului de călători și bagaje nr.02 din data de 10 iulie 2018, în partea ce ține de majorarea curselor la ruta Lopatna-Jora de Mijloc-Orhei.

13. Menționează că la data de 26 octombrie 2018 a primit un răspuns la cererea prealabilă, prin care președintele raionului Orhei i se refuză în satisfacerea cerințelor, motivând că nu au fost găsite careva temeiuri de anulare a actelor contestate și că cererea prealabilă a fost respinsă ca tardivă și neîntemeiată, făcând trimitere la alin.(5) al art.38 al Codului transporturilor rutiere.

14. Explică că, conform alin.(1) al art.38 al Codului transporturilor rutiere, în cazurile de introducere a rutelor/curselor noi rutele/cursele incluse în programele de transport rutier raional se atribuie prin concurs, de către comisiile privind atribuirea prin concurs a serviciilor regulate de transport rutier, în cadrul ședințelor publice de atribuire.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

15. Prin hotărârea din 25 iunie 2021 a Judecătoriei Orhei, sediul Telenești, s-a respins cererea de chemare în judecată înaintată de împotriva Președintelui r-lui Orhei, Consiliului r-nul Orhei și Comisiei raionale Orhei și Comisiei raionale Orhei pentru reglementarea activității transportului de călători și bagaje din cadrul Consiliului r-lui Orhei cu privire la anularea actului administrativ. S-a încasat de la SA „Coloana Auto 2811” în beneficiul SRL „Sprintalex”, suma în mărime de 5 000 lei, cu titlu de cheltuieli de asistență juridică.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

16. La 05 iulie 2021, SA „Coloana Auto 2811” a declarat apel împotriva hotărârii primei instanțe.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

17. Prin decizia din 16 august 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins apelul declarat de SA „Coloana Auto 2811” și s-a menținut hotărârea din 25 iunie 2021 a Judecătoriei Orhei, sediul Telenești.

18. În motivarea soluției, Curtea de Apel Chișinău a concluzionat că decizia Consiliului Raional Orhei și a Comisiei raionale pentru reglementarea transportului de călători a fost emisă în conformitate cu legislația în vigoare, fără încălcarea normelor privind organizarea concursurilor pentru atribuirea rutelor de transport public.

19. Instanța a constatat că toate modificările aduse rutei au fost făcute în conformitate cu procedura stabilită de lege. Președintele raionului Orhei a propus modificările Ministerului Economiei și Infrastructurii, care a avizat favorabil ajustările. Modificările au fost făcute în termenele legale și au respectat toate condițiile impuse de legislație

20. A reținut că prelungirea unei rute deja existente (în cazul rutei Lopatna-Orhei, extinsă până la Jora de Mijloc) nu necesită un concurs, conform Codului transporturilor rutiere. Iar, SA „Coloana Auto 2811” a confundat procedura de modificare a programului de transport rutier cu procedura de atribuire a rutelor prin concurs. Modificările operate de Comisia raională și Președintele raionului Orhei, respectiv prelungirea rutei, au fost doar ajustări ale rutei existente, nu noi rute. Aceste modificări au fost avizate corect de Ministerul Economiei și Infrastructurii.

21. Curtea a stabilit că solicitările SA „Coloana Auto 2811” privind prejudiciile materiale nu au fost justificate și nu a fost dovedită o afectare directă a activității sale economice.

22. În concluzie, instanța de apel a menținut soluția instanței de fond, considerând că toate acțiunile administrative contestate au fost efectuate în conformitate cu legislația relevantă, iar reclamantul nu a prezentat dovezi suficiente pentru a justifica anularea acestora.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

23. La 09 decembrie 2022, SA „Coloana Auto 2811” a declarat recurs motivat împotriva deciziei din 16 august 2022 a Curții de Apel Chișinău.

ARGUMENTELE RECURSULUI

24. În motivarea recursului, compania recurentă susține că deciziile instanțelor inferioare sunt neîntemeiate și ilegale, fiind bazate pe o interpretare greșită a cadrului legal și pe o examinare superficială a probelor. Argumentează că autoritățile locale nu au respectat procedurile legale esențiale privind atribuirea rutelor de transport, ceea ce a dus la prejudicierea drepturilor sale și la concurență neloială.

25. Consideră că decizia din 16 august 2022 a fost bazată pe o aplicare incorectă a legislației, atât pe fond, cât și pe formă. Instanța a omis să analizeze și să interpreteze corect normele aplicabile cazului, ceea ce a condus la o soluție eronată.

26. Conform art. 37 alin. (8¹) din Codul Transporturilor Rutiere nr. 150 din 2014, modificarea rutelor de transport rutier trebuie notificată tuturor operatorilor în termen de 30 de zile. Recurentul susține că această obligație nu a fost respectată, ceea ce a afectat capacitatea sa de a concura corect pe ruta în cauză.

27. În urma unei decizii anterioare a Curții de Apel Chișinău din 19 decembrie 2018, anumite dispoziții administrative care atribuiau SRL „Sprintalex” drepturi pe rute de transport au fost anulate. Instanța de apel a ignorat aceste acte, perpetuând astfel o atribuție ilegală a unei rute către „Sprintalex”.

28. Potrivit Codului transporturilor rutiere, atribuirea rutelor de transport trebuie să se facă prin concurs. În acest caz, recurentul subliniază că ruta Lopatna-Orhei a fost atribuită SRL „Sprintalex” fără organizarea unui concurs, încălcând normele legale care guvernează atribuirea rutelor de transport public.

29. Prin atribuirea ilegală a rutei către SRL „Sprintalex”, dreptul recurentului la desfășurarea activității de transport a fost grav afectat. Acesta acuză existența unei concurențe neloiale, întrucât SRL „Sprintalex” a primit ruta fără respectarea procedurilor legale, ceea ce a afectat graficul și funcționarea normală a SA „Coloana Auto 2811”.

30. Legea privind transparența decizională și normele aferente cer ca autoritățile publice locale să consulte publicul și să asigure transparența procesului decizional. Recurentul subliniază că aceste proceduri nu au fost respectate în cazul atribuirii rutei, ceea ce a încălcat dreptul său de a participa la procesul decizional.

31. Instanța de apel a afirmat că Ministerul Economiei și Infrastructurii este responsabil pentru modificarea rutelor, însă recurentul arată că această atribuție revine Consiliului Raional, conform art. 38 alin. (1) lit. a) din Codul transporturilor rutiere.

32. Astfel, recurentul susține că instanța a făcut o eroare gravă în interpretarea legii.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

1. Art. XI. alin. (1) din Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 pentru modificarea unor acte normative, prevede următoarele:

„Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, cu excepția art. IV, V pct. 1–9 și 11–16 și art. VII, care vor intra în vigoare la 1 septembrie 2023.”

2. Art. XI alin. (3) din Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 pentru modificarea unor acte normative (modificarea cadrului normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție):

„Recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.”

3. Art. 244 alin. (1) Cod administrativ (în vigoare până la 01 septembrie 2023) prevede următoarele:

„Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs. Pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.”

4. Conform art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării recursului):

„Recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.”

5. Art. 246 alin. (1) și (2) Codul administrativ (în vigoare până la 01 septembrie 2023) prevede:

„(1) Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere.

(2) Recursul se declară inadmisibil în special când: a) decizia instanței de apel nu poate fi contestată cu recurs; b) recursul este depus în mod repetat; c) recursul este depus de o persoană neîmputernicită; d) recursul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 245 alin. (1); e) motivarea recursului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 245 alin. (2); f) cererea de recurs nu corespunde cerințelor stabilite la art. 244 alin. (2), art. 233 alin. (1) și (2) și art. 234 alin. (2) și recurentul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de Curtea Supremă de Justiție.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

1. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că, dovada de recepționare a dispozitivului lipsește la materialele dosarului.

2. Totodată, potrivit avizului poștal de recepție (f.d.123), copia deciziei integrale a fost notificată reprezentantului SA „Coloana Auto 2811” la 11 noiembrie 2022.

3. Din acest motiv, Completul de judecată consideră că la declararea recursului, SA „Coloana Auto 2811” a respectat prevederile art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării recursului).

4. În conformitate cu art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 din Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

5. Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate, ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

6. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

7. În această ordine de idei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolativ al recursului, dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

8. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

9. 28. De asemenea, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

10. 29. În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea *Helmerts c. Suediei* 09 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A)

11. Din aceste motive, în conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară ca inadmisibil recursul depus de SA „Coloana Auto 2811”.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc