



## CURTEA SUPRĂMĂ DE JUSTIȚIE

### DECIZIE

cu privire la admiterea recursului depus de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de SRL „Galiz-SV” împotriva Agenția Națională Transport Auto și Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, persoane terțe SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa Consulting Auto”, privind anularea actelor administrative,

împotriva deciziei din 7 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău

*(Dosarul nr. 3ra-142/24  
NR. PIGD 2-20159280-01-2ra-09022024)*

Interpretarea eronată a prevederilor art. 37 alin. (6) din Codul circulației rutiere (în vigoare la momentul derulării evenimentelor)

Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, jud. L. Holevițaia,  
Curtea de Apel Chișinău, jud. Gh. Mîra, A. Bostan, Gr. Dașchevici

27 februarie 2025

*Textul corespunde originalului*

## **Examinând fără participarea părților recursul depus de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale**

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Diana Stănilă,

Ion Malanciuc, *judecători*,

constată următoarele:

### **ÎN FAPT**

1. La 17 decembrie 2020, SRL „Galiz-SV” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Agenției Naționale de Transport Auto, persoane terțe SRL „Nimelim-Tur” și SC „Roa-Consulting Auto” SRL, solicitând anularea răspunsului ANTA nr.02/1-1-10591 din 25 noiembrie 2020, a ordinului ANTA nr. 367 din 12 noiembrie 2020, și a pct.8 din procesul-verbal al ședinței grupului de lucru din 11 noiembrie 2020.

2. În motivarea acțiunii a indicat că, SRL „Galiz-SV” deține mai multe curse regulate de pasageri pe ruta internațională Chișinău (RM) - Odessa (UA).

3. La 15 noiembrie 2020 de pe portalul web al Agenției Naționale de Transport Auto, a vizualizat Ordinul nr.367 din data de 12 noiembrie 2020, cu privire la modificările în Programului de transport rutier, legat de cursa Chișinău 20.30 - Iliceovsk (Cemomorsk) 12.00, care a fost modificată în Chișinău 20.00 - Odessa (Starostina) 12.00.

4. Reclamanta SRL „Galiz-SV” explică că exact în același timp se pornește cursa regulată de pasageri Chișinău (GA) 18:05 - Avangard 11:25, Odessa Privoz 11:50, Odessa GA 12:05.

5. Astfel constatând suprapunerea graficelor, prin prisma politicilor adoptate de către MEI al RM (organul central de specialitate) și stabilind că Ordinul ANTA nr 367 din data de 12 noiembrie 2020, este emis contrar prevederilor art.art.7, 8, 32, 33, 37, 39 din Cod transporturilor rutiere nr.150 din 17 iulie 2014, cât și art. art. 22, 23 al Legii nr.158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public a depus Cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea Ordinului nr.367 din 12 noiembrie 2020.

6. La data de 16 noiembrie 2020 a depus cerere prealabilă împotriva Ordinului ANTA nr.367 din data de 12 noiembrie 2020.

7. La data de 1 decembrie 2020 a primit răspunsul ANTA nr.02/1-1-10591 din data de 25 noiembrie 2020, prin care cererea prealabilă a fost respinsă.

8. La examinarea răspunsului ANTA a constatat că este arbitrar, cu încălcarea prevederilor imperative ale: a) art.art.60-65, 77-78, 82, 83, 85, 90,

92, 94, 117-124, 138-146, 162-176 Cod administrativ al RM; b) art.art.7, 8, 9, 10, 32, 33, 37, 39 Codul transporturilor rutiere; art.art.22, 23 al Legii nr.158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public; d) soluțiilor anterioare emise de MEI al RM pe cazurile similare Orhei - Chișinău, Muncești - Moscova („Transeric tur” SRL).

9. Invocând prevederile art.art.21, 23, 24, 25, 36, 137 din Codul administrativ, consideră reclamanta că prevederile legale enumerate impun autorităților anumite acțiuni, iar ANTA a avut obligația să acționeze legal în limita legilor aplicabile speței, ceea ce nu s-a întâmplat și a dus la încălcarea dreptului reclamantei și care urmează a fi restabilit de instanța de judecată.

10. Reieșind din cele expuse, consideră reclamanta că este în drept să se adreseze instanței de judecată cu o cerere privind restabilirea dreptului încălcat, iar instanța prin atribuțiile cu care a fost investită prin prisma art.art.20, 34, 52, 53, 116 Constituția Republicii Moldova și normele procedurale și materiale indicate mai sus, urmează să admită integral cererea de chemare în judecată. Or, orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente, împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime, dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public care nu poate fi îngrădit, dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate, precum și dreptul persoanei vătămate într-un drept de o autoritate publică prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

11. La 14 ianuarie 2021, SRL „Galiz-SV” a depus cerere de chemare în judecată concretizată, împotriva Agenției Naționale Transport Auto și Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, persoane terțe SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa Consulting Auto”, solicitând anularea scrisorii nr. 5/2-7614 din 11 decembrie 2020, anularea răspunsului ANTA nr.02/1-1-10591 din 25 noiembrie 2020, a ordinului ANTA nr. 367 din 12 noiembrie 2020, și a pct.8 din procesul-verbal al ședinței grupului de lucru din 11 noiembrie 2020.

#### POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

12. Prin hotărârea din 30 decembrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, acțiunea în contencios administrativ a reclamantei SRL „Galiz-SV” împotriva Autorității administrative Agenția Națională Transport Auto, Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova privind anularea actului administrativ individual defavorabil și a deciziilor adoptate în procedura prealabilă, s-a admis. S-a anulat actul administrativ individual defavorabil – ordinul Agenției Naționale Transport Auto nr. 367 din 12 noiembrie 2020 ”Cu privire la modificarea Programului de transport rutier internațional” și deciziile adoptate în procedura prealabilă – decizia Autorității administrative Agenția Națională Transport Auto nr.02/1-1-

10591 din 25 noiembrie 2020 și decizia Ministerului Economiei și Infrastructurii al Republicii Moldova nr.05/2-7614 din 11 noiembrie 2020.

#### EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

13. La 24 ianuarie 2023, Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a depus cerere de apel nemotivată împotriva hotărârii din 30 decembrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 30 decembrie 2022 cu emiterea unei noi decizii prin care cererea de chemare în judecată să fie respinsă ca inadmisibilă și neîntemeiată.

14. La 25 ianuarie 2023, Agenția Națională Transport Auto a depus cerere de apel împotriva hotărârii din 30 decembrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 30 decembrie 2022 cu emiterea unei noi decizii privind respingere cererii intimatului, ca nefondată.

15. La 24 martie 2023, Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a depus cerere de apel motivată împotriva hotărârii din 30 decembrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 30 decembrie 2022 cu emiterea unei noi decizii de respingere integrală a acțiunii înaintate de SRL „Galiz-SV”.

#### POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

16. Prin încheierea din 11 mai 2023 a Curții de Apel Chișinău, s-a declarat inadmisibil apelul declarat de Agenția Națională Transport Auto împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 30 decembrie 2022, adoptată în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată înaintată de către SRL „Galiz-SV” împotriva Autorității administrative Agenția Națională Transport Auto, Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova privind anularea actului administrativ individual defavorabil și a deciziilor adoptate în procedura prealabilă, din motiv că apelantul nu a prezentat cererea de apel motivată în temeiul art. 232 alin. (2) Codul administrativ.

17. Prin decizia din 7 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins apelul Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale. S-a menținut hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 30 decembrie 2022.

#### EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

18. La 1 decembrie 2023, Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a depus cerere de recurs nemotivată împotriva deciziei din 7 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei Curții de Apel Chișinău din 7 noiembrie 2023 cu emiterea

unei noi decizii prin care să fie casată hotărârea primei instanței și acțiunea înaintată de SRL „Galiz-SV” să fie respinsă ca neîntemeiată.

19. La 31 ianuarie 2024, Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a depus cerere de recurs motivată împotriva deciziei din 7 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei Curții de Apel Chișinău din 7 noiembrie 2023 cu adoptarea unei noi decizii prin care să fie respinsă ca neîntemeiată cererea de chemare în judecată depusă de SRL „Galiz-SV”.

#### ARGUMENTELE RECURSULUI

20. În motivarea recursului, Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a invocat că, nu este de acord cu decizia Curții de Apel Chișinău din 7 noiembrie 2023, o consideră neîntemeiată, bazată pe aplicarea incorectă a circumstanțelor dispuse și pasibilă de a fi casată din următoarele considerente.

21. Precizează că, în cadrul examinării cauze respective, atât în fond, cât și în instanța de apel, de către Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale au fost aduse suficiente argumente privind legalitatea actului administrativ anulat prin hotărârea primei instanțe, iar instanța de fond cert a constatat faptul că în baza solicitărilor terțelor persoane / operatorilor de transport SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa-Consulting Auto”, ANTA a emis Ordinul nr. 367 din 12 noiembrie 2020, prin care s-a dispus modificarea Programului de transport rutier internațional, prin modificarea serviciului rutier existent Chișinău 20.30 - Ilceovsk (Cernomorsk) 12.00, atribuit spre deservire SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa-Consulting Auto”, la paritate cu operatorul de transport ucrainean, în serviciul rutier Chișinău 20.30 - Odessa (Starostina) 12.00, cu stabilirea regimului de deservire „anual”.

22. Ulterior, actul administrativ prenotat a fost contestat cu cerere prealabilă de intimatul SRL „Galiz-SV”, care deservește serviciul rutier internațional Chișinău (Gara Nord) 18.05 - Avangard 11.25 (cu stație în Odessa GA 12.05), invocându-se că prin Ordinul ANTA nr. 367 din 12 noiembrie 2020 au fost încălcate prevederile Codului transporturilor rutiere nr. 150/2014, precum și afectate nemijlocit drepturile și interesele operatorului de transport SRL „Galiz-SV”.

23. La fel, în cadrul examinării prezentului litigiu, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a accentuat atenția instanței de fond și a instanței de apel că, potrivit art. 37 alin. (6) din Codul transporturilor rutiere nr. 150/2014, în cazul programului de transport rutier în trafic internațional, la introducerea unei rute noi, la prelungirea rutei, la majorarea numărului de curse, la introducerea de stații sau la modificarea orelor, când graficul de circulație propus are stații care se află în graficele unor rute deservite de către alți operatori de transport rutier, între plecările din localitățile intermediare și localitățile capăt de rută comune cu ale unei

curse incluse în programul de transport internațional trebuie să se asigure un interval de o oră.

24. Astfel, comparând orarul de circulație a serviciului rutier modificat Chișinău (Gara Sud) 20.30 - Odessa (Starostina) 12.00, atribuit operatorilor de transport rutier SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa-Consulting Auto”, cu orarul de circulație a rutei Chișinău (Gara Nord) 18.05 - Avangard 11.25, deservită de SRL „Galiz-SV”, s-a determinat că modificarea Programului de transport rutier internațional în baza Ordinului ANTA nr. 367 din 12 noiembrie 2020 s-a efectuat respectându-se prevederile art. 37 alin. (6) din Codul prenotat, or, graficul de circulație a serviciului modificat nu are stații comune cu orarul de circulație a rutei deservită de SRL „Galiz-SV”, iar localitățile capăt de rută nu sunt comune.

25. Subsecvent, consideră neîntemeiată aprecierea instanței de apel, a argumentului instanței de fond, precum că se atestă stația Odesa (Privoz) atât la serviciul rutier modificat Chișinău (Gara Sud) 20.30 - Odessa (Starostina) 12.00 atribuit operatorilor de transport rutier SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa-Consulting Auto”, cât și la serviciul rutier Chișinău (Gara Nord) 18.05 - Avangard 11.25 (cu stație în Odessa GA 12.05). deservită de SRL „Galiz-SV”, indicându-se eronat că acestea s-ar intersecta.

26. Respectiv, instanța eronat interpretează faptul că, cursa internațională deținută de reclamantă și cursa persoanelor terțe, are același itinerar Chișinău - Odessa, astfel că punctul de pornire inițial este Chișinău, iar destinația este Odessa, în cazul reclamantului SRL „Galiz-SV” - Avangard, care este o așezare de tip urban din regiunea Odessa, Ucraina, fiind o suburbie de vest a orașului Odessa și este adiacentă orașului, ori până la operarea modificării contestate, destinația cursei în speță era Iliceovsk (Cernomorsk) - la fel o suburbie a orașului Odessa.

27. Acest argumentare a recurentului derivă din aceea că potrivit autorizației de transport rutier nr. 0302377, anexată la dosarul administrativ, eliberată operatorului de transport SRL „Galiz-SV” la deservirea serviciului rutier Chișinău (Gara Nord) 18.05 - Avangard 11.25 (cu stație în Odessa GA 12.05), la cursa retur la care face referință instanța de fond și instanța de apel, intimatul SRL „Galiz-SV” nu are drept de staționare în această stație, aspect ce poate fi determinat după timpul de staționare indicat în coloana “staționarea, min” din graficul de circulație al autorizației.

28. Drept urmare, prin prisma art. 37 alin. (6) din Codul transporturilor rutiere nr. 150/2014, nici instanța de fond, nici instanța de apel nu au elucidat pe deplin care sunt stațiile ce s-ar intersecta la cele 2 servicii rutiere discutate în prezentul litigiu, la serviciul rutier Chișinău (Gara Sud) 20.30 - Odessa (Starostina) 12.00 și la serviciul rutier Chișinău (Gara Nord) 18.05 - Avangard 11.25, precum și diferența dintre noțiunile de stație și capăt de rută, chiar dacă comuna/așezarea de tip urban/suburbia Avangard face parte din regiunea Odesa.

29. De asemenea, consideră că instanța de apel a interpretat eronat aspectul privind desfășurarea arbitrară de către autoritatea publică pârâtă a activității administrative pentru speța în cauză, or, din argumentele cererii de apel, se poate determina cu certitudine că drepturile și interesele operatorului de transport SRL „Galiz-SV” la deservirea serviciului rutier Chișinău (Gara Nord) 18.05 - Avangard 11.25 nu au fost afectate prin prisma prevederilor art. 17 al Codului administrativ nr. 116/2018 și art. 37 alin. (6) din Codul transporturilor rutiere nr. 150/2014, capetele de rută fiind diferite și stațiile la fel.

30. Precizează faptul că serviciul regulat internațional contestat Chișinău (Gara Sud) 20.30 - Odessa (Starostina) 12.00 este un serviciu gestionat nu doar de Republica Moldova, dar și de Ucraina. Drept urmare, notează că orice rută/cursă regulată internațională este deschisă, modificată și retrasă doar în limita prevederilor legislației în vigoare, a acordurilor bilaterale și convențiilor internaționale la care Republica Moldova este parte.

31. În acest context, la art. 7 alin. (2) lit. d) și art. 39 alin. (6) din Codul transporturilor rutiere nr. 150/2014, legiuitorul a stabilit în mod expres că, activitățile de transport rutier contra cost prin servicii regulate în trafic internațional, se autorizează conform prevederilor legislației în vigoare, acordurilor și convențiilor internaționale la care Republica Moldova este parte.

32. Pe cale de consecință a acestei rațiuni, menționează că între Guvernul Republicii Moldova și cel al Ucrainei există un Acord bilateral cu privire la comunicația internațională auto, semnat la Chișinău, la 20 martie 1993, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 669 din 04 noiembrie 1993, care nu reglementează intervalul de o oră dintre serviciile rutiere.

33. Potrivit art. 7 din Codul Civil, este stabilit expres că, dacă prin tratatul internațional la care Republica Moldova este parte sânt stabilite alte dispoziții decât cele prevăzute de legislația civilă, se vor aplica dispozițiile tratatului internațional.

## LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

34. Legea pentru modificarea unor acte normative (aspecte de procedură privind activitatea instanțelor judecătorești) nr. 224 din 31.07.2024 (în vigoare 16.08.2024), art. 13 din Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție nr. 64 din 30.03.2023 (în vigoare 06.04.2023), s-a completat cu alineatul (5<sup>1</sup>) cu următorul cuprins:

„Până la începerea activității Curții Supreme de Justiție în noua componentă, președintele Curții formează completele de judecată. Curtea Supremă de Justiție va examina în complete de 3 judecători cererile de recurs, cererile de recurs în anulare și cererile de revizuire, care au fost inițial repartizate spre examinare completelor din 5 judecători. Acestea vor fi examinate de completul de judecători din care face parte judecătorul raportor.”

35. Art.248 alin.(1) lit. b) din Codul administrativ reglementează că:

„În urma examinării recursului, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: admite recursul, casează integral sau parțial hotărârea și/sau decizia și adoptă o nouă decizie.”

36. Art. 22 alin (1) Codul administrativ:

„Autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sânt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.”

37. Art. 189 alin (1) Codul administrativ:

„Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.”

38. Art. 194 alin.(2) din Codul administrativ prevede:

„În procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material”.

39. Art. 244 alin. (2) coroborate cu art. 231 alin. (2) din Codul administrativ:

„Pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.”

40. Art. 219 alin. (1)-(3) din Codul administrativ prevede:

„Instanța 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.

Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces.

Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.”

41. Art.224 alin. (1) lit.a) din Codul administrativ prevede:

”(1) Examinînd acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri:

a) în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sînt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale”.

42. Art. 5 din Codul transporturilor rutier:

„*rută* – parcurs care asigură legătura între mai multe localități și/sau obiective, cuprinse între două capete de rută, pe care se efectuează transport rutier contra cost de persoane prin servicii regulate sau servicii regulate speciale.

*operator de transport rutier* – orice întreprindere care efectuează transport rutier, contra plată, cu vehicule rutiere deținute în proprietate, în leasing financiar sau locațiune și este înregistrată în modul corespunzător.”

43. Art. 6 alin. (1) din Codul transporturilor rutier (în vigoare la data inițierii procedurii administrative):

„Administrarea transporturilor rutiere este exercitată prin administrare publică și managementul operatorilor de transport rutier, al întreprinderilor ce prestează activități conexe transportului rutier, precum și al asociațiilor profesionale de profil, organizațiilor patronale și sindicale reprezentative din domeniu.”

44. Art. 37 alin. (1) și (6) din Codul transporturilor rutier (în vigoare la data inițierii procedurii administrative):

„(1) Programele de transport rutier pot fi modificate prin:

- a) introducerea de noi rute;
- b) prelungirea unei rute existente;

b<sup>1</sup>) excluderea rutelor, în cazul retragerii autorizației de transport și al inoportunității expunerii rutei respective la concurs;

- c) modificarea numărului de curse;
- d) modificarea graficelor de circulație;
- e) includerea, excluderea sau modificarea gărilor auto și/sau a stațiilor publice;
- f) modificarea numărului de zile în care se efectuează cursa;
- g) modificarea cerințelor minime privind capacitatea de îmbarcare și categoria de confort a vehiculului rutier.

(6) În cazul programului de transport rutier în trafic internațional, la introducerea unei rute noi, la prelungirea rutei, la majorarea numărului de curse, la introducerea de stații sau la modificarea orelor, când graficul de circulație propus are stații care se află în graficele unor rute deservite de către alți operatori de transport rutier, între plecările din localitățile intermediare și localitățile capăt de rută comune cu ale unei curse incluse în programul de transport internațional trebuie să se asigure un interval de o oră. **În cazul în care lungimea rutei pe teritoriul țărilor vecine nu depășește lungimea de 100 km inclusiv**, la introducerea unei rute noi, la prelungirea rutei, la majorarea numărului de curse, la introducerea de stații sau la modificarea orelor, când graficul de circulație propus are stații care se află în graficele unor rute deservite de către alți operatori de transport rutier, între plecările din localitățile intermediare și localitățile capăt de rută comune cu ale unei curse incluse în programul de transport rutier internațional **trebuie să se asigure un interval de 30 de minute**.

45. Art. 39 alin. (1) din Codul transporturilor rutier (în vigoare la data inițierii procedurii administrative)

„Transportul rutier contra cost de persoane prin servicii regulate în trafic internațional se efectuează de către operatorii de transport rutier autohtoni în baza autorizației de transport rutier de persoane prin servicii regulate în trafic internațional, eliberată de Agenție, împreună cu graficele de circulație, în baza deciziei organului central de specialitate, precum și în baza autorizațiilor eliberate de autoritățile competente ale statelor unde sânt situate capetele rutei și de autoritățile competente ale statelor tranzitate.”

46. Art. 46 alin. (1) din Codul transporturilor rutier (în vigoare la data inițierii procedurii administrative)

„Transportul rutier se efectuează numai cu respectarea prevederilor prezentului cod, ale reglementărilor în vigoare din domeniul transporturilor rutiere, precum și ale acordurilor și convențiilor internaționale la care Republica Moldova este parte.”

## MOTIVAREA INSTANȚEI

47. Referitor la termenul de declarare a recursului, prevăzut de art. 245 Codul Administrativ, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că, Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia la 7 noiembrie 2023.

48. Din materialele cauzei rezultă că, instanța de apel a expediat la adresa de e-mail a recurentului copia deciziei din 7 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău la data de 9 ianuarie 2024, fapte confirmate prin extrasul din poșta electronică, anexate la dosar.

49. Astfel, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că recurentul Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale s-a conformat dispozițiilor art. 245 din Codul administrativ și a depus în termen recursul.

50. La caz, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție a considerat inoportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece criticele recurenteii, au fost expuse cu suficientă claritate, părților fiindu-le create condiții egale de a cunoaște modul de derulare a procedurii în recurs, iar întru asigurarea respectării principiilor contradictorialității și disponibilității în drepturi, părțile au avut posibilitatea de a depune referință.

51. Cu referire la fondul cauzei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține următoarele circumstanțe esențiale ale litigiului.

52. La 19 aprilie 2019 operatorului de transport rutier SRL „Galiz-SV” i-a fost eliberată autorizația de transport rutier prin servicii regulate în trafic internațional nr.0302377 pentru efectuarea transporturilor rutiere de persoane prin servicii regulate pe ruta regulată: Chișinău-Avangard. Termenul de valabilitate a autorizației – 18 aprilie 2027.

53. La 6 noiembrie 2020 SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa-Consulting Auto” s-au adresat Agenției Naționale Transport Auto cu cerere privind examinarea proiectului graficului de circulație la ruta Chișinău 20:30-Cernomorsk 12:00, privind modificarea regimului de deservire din sezon „vară” în regim „anual”, excluderea din graficul de circulație a localității Sarata GA, Ovidiopol GA și includerea localității Gribovca cu modificarea itinerarului, includerea autogărilor Odesa GA (privocz.) și Odesa (starost.), cu ora pornirii 12:00, iar ruta se va numi Chișinău 20.30-Odesa 12.00 (codul rutei 2231). În așa mod, a solicitat transferarea orelor existente de plecare din Odesa GA (privoz) 13.20 și Zatoca 15.20, de la ruta Chișinău 20.30-Cernomorsk 12.00 (codul rutei 2231), la ruta Ocnîța 17.00-Cernomorsk 14.30 (codul rutei 2123), ruta ce le aparține, precum și modificarea altor ore

de plecare din punctele intermediare pe parcurs tur-retur, conform proiectului graficului de circulație anexat.

54. Prin ordinul nr.367 din 12 noiembrie 2020 emis de ANTA, programul de transport rutier internațional a fost modificat prin modificarea serviciului Chișinău 20.30-Iliceovsk (Cernomorsk) 12.00, atribuit spre deservire SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa-Consulting Auto” la paritate cu operatorul de transport ucrainean, în serviciul Chișinău 20.30-Odessa (Starostina) 12.00 și stabilirea regimului de deservire „anual”.

55. La 16 noiembrie 2020, SRL „Galiz-SV” s-a adresat cu cerere prealabilă către ANTA, prin care a solicitat anularea ordinului nr.367 din 12.11.2020 ca ilegal și emis cu încălcarea art.37 alin.(6) din Codul Transporturilor, invocând că prin ordinul menționat a fost modificat programul de transport rutier internațional, prin modificarea serviciului regulat Chișinău 20.30 - Iliceovsk (Cemomork) 12.00, atribuit spre deservire SRL „Nimelin Tur” și SRL „Roa Consulting”, în serviciul regulat Chișinău 20.30-Odessa (Starostina) 12.00 și stabilirea regimului de deservire „anual”. Firma Galiz SV SRL este autorizată pentru serviciul regulat Avangard 11.25 - Odessa (Gara Privoz) 12.05 – Chișinău, iar conform art.37 pct.6 din Codul transporturilor, aprobat prin Legea nr.150 din 17.07.2014, la modificarea unor curse existente, urmează să fie respectat intervalul de 1 (o) oră între plecările din localitățile intermediare și localitățile capăt de rută comune.

56. Prin decizia ANTA nr. 02/1-1-10591 din 25 noiembrie 2020, s-a respins în tot cererea SRL „Galiz-SV” privind anularea ordinului nr. 367 din 12 noiembrie 2020 prin care s-a dispus modificarea serviciului Chișinău 20.30 – Iliceovsk (Cernomorsk) atribuit spre deservire SRL „Roa Consulting Auto” și SRL „Nimelim-Tur”12.00 în serviciul Chișinău 20.30 – Odesa (Starostina) 12.00 și stabilirea regimului de deservire „anual”.

57. Totodată, prin decizia ANTA nr. 02/1-1-10591 din 25 noiembrie 2020 SRL „Galiz-SV” a fost informat că în cadrul ședinței grupului de lucru privind examinarea cererilor de modificare a Programului de transport rutier, a Listei operatorilor rutieri antrenați la deservirea rutelor/curselor incluse în Programul de transport rutier din 11 noiembrie 2020, a fost examinată cererea SRL „Roa Consulting Auto” și SRL „Nimelim-Tur” privind modificarea serviciului Chișinău 20.30-Iliceovsk (Cernomorsk) 12.00 în serviciul Chișinău 20.30 - Odessa (Starostina) 12.00 și stabilirea regimului de deservire „anual”. În urma examinării materialelor prezentate, s-a acceptat modificarea serviciului nominalizat. Astfel analizând graficele de circulație a operatorilor de transport rutier SRL „Galiz-SV”, SRL „Roa Consulting Auto” și SRL „Nimelim-Tur”, s-a constatat cu certitudine faptul că la emiterea ordinului nr.367 din 12 noiembrie 2020, au fost respectate prevederile art.37 alin. (6) din Codul transporturilor rutiere, iar graficul de circulație a serviciului modificat Chișinău Gara Sud 20.30 - Odessa

(Starostina) 12.00, nu are stații comune cu serviciul Chișinău Gara Nord 18.05 - Avangard 11.25 (Odessa Privoz 12.05), deservit de SRL „Galiz SV”.

58. Prin decizia organului ierarhic superior Ministerului Economiei și Infrastructurii al RM, nr. 05/2-7614 din 11 decembrie 2020, s-a respins cererea reclamantului, considerând-o neîntemeiată. S-a menționat că comparând orarul de circulație a serviciului rutier modificat Chișinău Gara Sud 20.30 – Odessa (Starostina) 12.00, atribuit operatorilor de transport rutier SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa Consulting Auto”, cu orarul de circulație a rutei Chișinău Gara Nord 18.05-Avangard 11.25 (Odessa Privoz 12.05), deservită de rutier SRL „Galiz-SV”, s-a determinat că modificarea Programului de transport rutier internațional în baza ordinului ANTA nr.367 din 12 noiembrie 2020, s-a efectuat respectându-se prevederile art.37 alin.(6) din Codul prenotat, or, graficul de circulație a serviciului modificat nu are stații comune cu orarul de circulație a rutei deservită de SRL „Galiz-SV”.

59. Nefiind de acord cu actele administrative emise, la 17 decembrie 2020, SRL „Galiz-SV” a depus cerere de chemare în judecată solicitând anularea răspunsului ANTA nr.02/1-1-10591 din 25 noiembrie 2020, a ordinului ANTA nr. 367 din 12 noiembrie 2020, și a pct.8 din procesul-verbal al ședinței grupului de lucru din 11 noiembrie 2020.

60. Examinând acțiunea, prima instanță a admis-o și a anulat actul administrativ individual defavorabil – ordinul Agenției Naționale Transport Auto nr. 367 din 12 noiembrie 2020 ”Cu privire la modificarea Programului de transport rutier internațional” și deciziile adoptate în procedura prealabilă – decizia Autorității administrative Agenția Națională Transport Auto nr.02/1-1-10591 din 25 noiembrie 2020 și decizia Ministerului Economiei și Infrastructurii al Republicii Moldova nr.05/2-7614 din 11 noiembrie 2020.

61. Curtea de Apel Chișinău a respins apelul Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, menținând hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 30 decembrie 2022.

62. În motivarea soluției, instanța de apel a apreciat ca întemeiată soluția instanței de fond privind ilegalitatea ordinului nr.367 din 12 noiembrie 2020 „Cu privire la modificarea Programului de transport rutier internațional”, precum și a deciziilor adoptate în procedura prealabilă - decizia autorității administrative Agenția Națională Transport Auto nr.02/1-1-10591 din 25 noiembrie 2020 și decizia Ministerului Economiei și Infrastructurii al Republicii Moldova nr.05/2-7614 din 11 decembrie 2020.

63. A notat instanța de apel că, prima instanță corect a reținut ca fiind relevant cazului acel fapt că, de facto, cursa internațională deținută de reclamantă și cursa persoanelor terțe, are același itinerar Chișinău - Odesa, astfel că punctul de pornire inițial este Chișinău, iar destinația este Odesa, în cazul reclamantei SRL „Galiz-SV” - Avangard, care este o așezare de tip urban din regiunea Odessa, Ucraina, fiind o suburbie de vest a orașului

Odessa și este adiacentă orașului. Mai mult ca atât, potrivit graficului de circulație a SRL „Galiz-SV” și graficul de circulație a SRL „Nimelim-Tur”, se atestă două stații care se intersectează: Odessa Ga, Odessa (privoz), dintre care stația Odesa (privoz) la cursa de retur, sosirea în cazul reclamantului are loc la ora 11.50, iar în cazul persoanei terțe SRL „Nimelim-Tur”, sosirea are loc la 12.35.

64. A subliniat că instanța de fond just a reținut că, la momentul inițierii procedurii administrative la cererea persoanelor terțe SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa-Consulting Auto” cu privire la modificarea programului de transport rutier internațional, ANTA urma să atragă în procedura administrativă inclusiv reclamanta SRL „Galiz-SV”, or, programul de transport rutier internațional modificat și atribuit spre deservire SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa-Consulting Auto” la paritate cu operatorul de transport ucrainean, afectează nemijlocit drepturile și obligațiile SRL „Galiz-SV” ce decurg din aceleași temeuri de fapt și de drept.

65. A reținut instanța de apel ca întemeiate constatările primei instanțe că, potrivit ordinului contestat nr.367 din 12 noiembrie 2020, programul de transport rutier internațional modificat și atribuit SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa-Consulting Auto”, a fost atribuit la paritate cu operatorul ucrainean, circumstanțe care nu au fost confirmate în cadrul ședinței de judecată. Iar din materialele dosarului administrativ prezentat instanței de judecată, nu există nici un indice din care ar rezulta participarea (online/fizic sau prin procedură scrisă (prin prezentarea înscrisurilor)) a operatorului ucrainean în cadrul respectivei proceduri administrative.

66. A mai menționat că, actul administrativ contestat – ordinul nr.367 din 12 noiembrie 2020, a fost emis de către ANTA într-un termen record de doar 6 zile de la data depunerii cererii de către SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa Consulting Auto”, astfel fiind evident, inclusiv și din perspectiva unui observator independent că în interiorul termenului de 6 zile, ANTA nu putea să desfășoare o activitate administrativă cu respectarea principiilor legalității (art.21 Cod administrativ), cercetării din oficiu (art.22 Cod administrativ), egalității de tratament (art.23 Cod administrativ), imparțialității (art.25 Cod administrativ), proporționalității (art.29 Cod administrativ), securității raporturilor juridice (art.30 Cod administrativ), motivării (art.31 Cod administrativ), comprehensibilității și transparenței acțiunilor autorităților publice (art.32 Cod administrativ).

67. A indicat că, autoritatea publică pârâtă ierarhic superioară – Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova, care potrivit Legii, trebuia să înlăture toate omisiunile/încălcările admise de către organul ierarhic inferior – ANTA, la fel s-a limitat la un răspuns formal, neefectuând nici o acțiune necesară în vederea realizării obligațiilor sale legale și anume: nu a cercetat starea de fapt din oficiu; nu a citat reclamantul; nu l-a audiat; nu a motivat actul emis,

68. A subliniat instanța de apel că, autorizația, deținătoarea căreia este reclamantă SRL „Galiz-SV”, nu acordă acesteia drepturi exclusive, ceea ce înseamnă că în domeniul transportului rutier prin servicii regulate în trafic internațional, conexe rutei deținute de către reclamanta, poate să existe și alți operatori de transport, inclusiv și persoanele terțe – SRL „Nimelim-Tur” și „Roa-Consulting Auto”. Însă, acest fapt nu permite autorităților administrative să acționeze netransparent. Respectiv, fiind întemeiate argumentele instanței de fond că atât ANTA, cât și Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale urmau să desfășoare o procedură administrativă cu respectarea prevederilor Codului administrativ, să audieze opiniile SRL „Galiz-SV”, SRL „Nimelim-Tur” și „Roa-Consulting Auto”, să acorde acestora posibilitatea de a prezenta probe în apărarea sa, să verifice respectarea normelor imperative ale legii, precum și limitele dreptului său discreționar și a proporționalității eventualei ingerințe în drepturile reclamantei SRL „Galiz-SV” și să adopte un act administrativ legal și întemeiat, soluționând echitabil cererea SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa Consulting Auto” nr.01/10458 din 6 noiembrie 2020, totodată, neîncălând drepturile SRL „Galiz-SV”, rezultate din autorizația nr.0302377 din 19 aprilie 2019, circumstanțe care nu au fost respectate la caz.

69. Curtea de Apel Chișinău a reținut că, atunci când a fost emis ordinul nr.367 din 12 noiembrie 2020, la cererea persoanelor terțe SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa-Consulting Auto”, fiind modificat programul de transport rutier internațional, reclamanta deținând de facto aceeași cursă cu același itinerar, iar autoritatea pârâtă nu a atras-o în procedura administrativă, nu a informat-o despre cererea persoanelor terțe și respectiv, nu a solicitat opinia sa, fapt ce denotă că autoritatea publică pârâtă a încălcat principiul legalității actului administrativ contestat.

70. Efectuând controlul judiciar al deciziei din 7 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău și al hotărârii din 30 decembrie 2022 a Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată că, instanțele inferioare au dat o interpretare greșită normelor de drept materiale aplicabile speței și fără a lua în considerare pe deplin toate circumstanțele cauzei.

71. La caz, instanța de recurs reține că, obiect al examinării prezentei cauze în instanța de contencios administrativ îl constituie verificarea legalității actelor administrative ale Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale și Agenției Naționale Transport Auto, prin care s-a modificat programul de transport rutier internațional cursa Chișinău 20.30 – Iliceovsk (Cernomorsk) 12.00 în serviciul Chișinău 20.30 – Odessa (Starostina)12:00.

72. Așadar, instanța de recurs reiterează că, potrivit prevederilor art. 37 alin. (6) din Codul transporturilor rutiere, în cazul programului de transport rutier în trafic internațional, la introducerea unei rute noi, la prelungirea rutei, la majorarea numărului de curse, la introducerea de stații sau la modificarea

orelor, când graficul de circulație propus are stații care se află în graficele unor rute deservite de către alți operatori de transport rutier, între plecările din localitățile intermediare și localitățile capăt de rută comune cu ale unei curse incluse în programul de transport internațional trebuie să se asigure un interval de o oră. În cazul în care lungimea rutei pe teritoriul țărilor vecine nu depășește lungimea de 100 km inclusiv, la introducerea unei rute noi, la prelungirea rutei, la majorarea numărului de curse, la introducerea de stații sau la modificarea orelor, când graficul de circulație propus are stații care se află în graficele unor rute deservite de către alți operatori de transport rutier, între plecările din localitățile intermediare și localitățile capăt de rută comune cu ale unei curse incluse în programul de transport rutier internațional trebuie să se asigure un interval de 30 de minute.

73. Astfel, comparând orarul de circulație a serviciului rutier modificat Chișinău 20.30 - Odessa (Starostina) 12.00, atribuit operatorilor de transport rutier SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa-Consulting Auto”, cu orarul de circulație a rutei Chișinău (Gara Nord) 18.05 - Avangard 11.25, deservită de SRL „Galiz-SV”, se constată că modificările Programului de transport rutier internațional în baza Ordinului ANTA nr. 367 din 12 noiembrie 2020 s-a efectuat respectându-se prevederile art. 37 alin. (6) din Codul transporturilor rutiere.

74. Prin urmare Colegiul Curții Supreme de Justiție, reține că, cursa operată de către SRL „Galiz-SV”, Chișinău (Gara Nord) 18.05 - Avangard 11.25, lungimea rutei pe teritoriul țărilor vecine nu depășește lungimea de 100 km, astfel, fiind cert că modificările operate prin ordinul ANTA nr. 367 din 12 noiembrie 2020 cu privire la modificarea programului de transport rutier internațional, se încadrează în prevederile legale, fiind respectat intervalul de 30 de minute stabilit de art. 37, alin. (6) din Codul transportului rutier (fila 38, dosar administrativ).

75. Or, potrivit graficului de circulație a SRL „Galiz-SV” și graficul de circulație a SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa-Consulting Auto”, se atestă că aceste curse se intersectează la stația Odessa (privoz), unde în cazul reclamantului sosirea are loc la ora 12.00 și plecarea la 12.05, iar în cazul persoanelor terțe SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa-Consulting Auto”, sosirea are loc la 12.35 și plecarea la 13.20.

76. Mai mult conform graficului de circulație a SRL „Galiz-SV” la cursa retur în stația Odessa GA este indicat sosirea 11.50 și plecarea 11.50, astfel se constată că, reclamantul SRL „Gașiz-SV” nu are dreptul de a staționa în această stație.

77. Astfel, Colegiul consideră că, prin admiterea acțiunii depuse de SRL „Galiz-SV” instanțele ierarhic inferioare au interpretat și aplicat eronat prevederile art. 37 alin.(6) din Codul transporturilor rutiere. Or, în condițiile speței, este în afara oricărui dubiu că, ordinul ANTA nr. 367 din 12

noiembrie 2020 cu privire la modificarea programului de transport rutier internațional, este legal și întemeiat.

78. Prin urmare, se reține că la emiterea ordinul ANTA nr. 367 din 12 noiembrie 2020 cu privire la modificarea programului de transport rutier internațional, nu au fost afectate drepturile și interesele operatorului de transport SRL „Galiz-SV” la deservirea rutei Chișinău (Gara Nod) 18.05 – Avangard 11.25.

79. La fel este de menționat, serviciul regulat internațional Chișinău – Odessa este un serviciu gestionat nu doar de operatori din Republica Moldova, dar și de operatori din Ucraina, astfel orice rută/cursă regulată internațională este deschisă, modificată doar în limita prevederilor legislației în vigoare, a acordului bilateral și convențiilor internaționale la care Republica Moldova face parte.

80. Între Republicii Moldova și Ucraina există un Acord bilateral cu privire la comunicația internațională auto, semnat la Chișinău, la 20 martie 1993, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 669 din 04 noiembrie 1993, care nu reglementează intervalul de o oră dintre serviciile rutiere.

81. Potrivit art. 8 din Codul Civil, este stabilit expres că, dacă prin tratatul internațional la care Republica Moldova este parte sânt stabilite alte dispoziții decât cele prevăzute de legislația civilă, se vor aplica dispozițiile tratatului internațional.

82. Distinct de cele menționate, Completul atestă că reclamanta nu a indicat în acțiunea sa civilă și în ședința de judecată care este legătura causală dintre examinarea procedurii administrative în lipsa sa și ilegalitatea actelor emise și care ar fi fost argumentele aduse de aceasta în ședință, care ar fi răsturnat soluția adoptată.

83. Cu adevărat, conform art. 94 Cod administrativ, înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis.

84. Însă, actul administrativ nu poate fi anulat doar pe motiv că audierea persoanei nu a avut loc (la caz reieșind din specificul procedurilor derulate).

85. Astfel, în sensul prevederilor art. 224 al.1 lit.a) Cod administrativ (citată supra), actul administrativ poate fi anulat doar dacă acesta este ilegal și prin acesta este vătămat dreptul reclamantului.

86. Prin urmare, în cazul normei legale menționate, pentru ca un act administrativ să fie anulat este necesară întrunirea cumulativă a două condiții: 1) actul să fie ilegal și 2) acesta să încalce drepturile reclamantului.

87. Alegația că neparticiparea societății reclamantă la procedura administrativă ar atrage automat ilegalitatea actului și că prin aceasta se aduc atingere drepturilor acesteia nu se denotă din circumstanțele cauzei.

88. Din considerentele menționate și având în vedere că, instanța de apel eronat a apreciat circumstanțele de fapt din probele administrate și tot eronat a interpretat normele de drept material care reglementează obiectul acțiunii, Completul de judecată concluzionează necesitatea admiterii cererii de recurs, casarea hotărârii instanței de fond și deciziei instanței de apel și emiterii unei noi hotărâri prin care acțiunea depusă de SRL „Galiz-SV” împotriva Agenția Națională Transport Auto și Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, persoane terțe SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa Consulting Auto”, privind anularea actelor administrative, urmează a fi respinsă.

89. În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. b) și art. 248 alin. (3) din Codul administrativ,

#### COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Admite recursul depus de către Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale.

Casează decizia din 7 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, și hotărârea din 30 decembrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și emite o decizie nouă prin care:

Cererea de chemare în judecată depusă de SRL „Galiz-SV” împotriva Agenția Națională Transport Auto și Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, persoane terțe SRL „Nimelim-Tur” și SRL „Roa Consulting Auto”, privind anularea actelor administrative, se respinge.

Decizia este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc