



# MONITORUL OFICIAL

## AL

# ROMÂNIEI

Anul 191 (XXXV) — Nr. 865

PARTEA I  
LEGI, DECRETE, HOTĂRĂRI ȘI ALTE ACTE

Marți, 26 septembrie 2023

### SUMAR

	<u>Pagina</u>
ACTE ALE INSTANȚELOR DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV	
Sentința nr. 80/2019 a Curții de Apel Iași .....	2–16

# ACTE ALE INSTANTELOR DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

CURTEA DE APEL IAȘI  
SECȚIA CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

## SENTINȚA Nr. 80/2019 Ședința publică de la 12 iulie 2019

Dosar nr. 104/45/2019  
Completul compus din:  
Președinte — Monica Cocor  
Grefier — Valentina-Eugenia Abuhnoaei

Pe rol se află pronunțarea cauzei de contencios administrativ și fiscal privind pe reclamantele S.C. Auto Dimas — S.R.L., S.C. Luandi Tur — S.R.L., S.C. Ami Turing — S.R.L. și S.C. Steli Rodica — S.R.L. în contradictoriu cu pârâțul Ministerul Transporturilor, având ca obiect anulare act administrativ — anularea Ordinului nr. 1.824/2018 al ministrului transporturilor.

Dezbaterile asupra fondului cauzei au avut loc în ședința publică din 24.06.2019 susținerile părților fiind consemnate în încheierea de ședință din aceea zi.

La termenul de judecată din data de 24.06.2019, instanța a rămas în pronunțare, aspect consemnat în încheierea de ședință de la această dată.

Pentru a da părților posibilitatea să depună concluzii scrise, Curtea a amânat pronunțarea pentru 28.06.2019 și apoi, din lipsă de timp pentru deliberare, pentru astăzi, 12.07.2019.

După deliberare,

### CURTEA DE APEL,

deliberând asupra cauzei de contencios administrativ de față, constată următoarele:

Prin acțiunea înregistrată pe rolul Curții de Apel Iași cu nr. 104/45/2016 reclamantele S.C. AUTO DIMAS — S.R.L., S.C. LUANDI TUR — S.R.L., S.C. AMI TURING — S.R.L., S.C. STELI RODICA — S.R.L. au chemat în judecată pe pârâțul Ministerul Transporturilor solicitând anularea în parte a Ordinului ministrului transporturilor nr. 1.824/2018 pentru modificarea și completarea Normelor metodologice privind aplicarea prevederilor referitoare la organizarea și efectuarea transporturilor rutiere și a activităților conexe acestora stabilite prin Ordonanța Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, aprobate prin Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980/2011, respectiv anularea dispozițiilor art. 1 pct. 1, pct. 2, pct. 4, pct. 6, pct. 14, pct. 16 și, parțial, ale art. 1 pct. 18, respectiv punctele 3, 4, 5 și 6 din anexa nr. 18.

În motivarea acțiunii, reclamantele au arătat că, prin emiterea acestui act normativ, Ministerul Transporturilor a modificat unele dispoziții ale normelor metodologice privind aplicarea OG nr. 27/2011 (Ordinul MTI nr. 980/2011), cu jumătate de an înainte de expirarea valabilității actualului program interjudețean de transport (30 iunie 2019) și cu o lună jumătate înainte de afișarea proiectului noului program de transport și de publicare a calendarului atribuirii electronice în Sistemul informatic pentru atribuirea electronică a traseelor naționale (ce a avut loc la data de 31.01.2019).

Reclamantele au calitatea de persoane vătămate, fiind direct vizate de modificările aduse normelor metodologice, acestea activând în domeniul transporturilor rutiere, având ca obiect de activitate transportul de călători, deținând licențe de traseu pentru efectuarea serviciului de transport regulat de persoane în trafic interjudețean și licențe pentru activități conexe transportului rutier — activități desfășurate de autogară.

Având în vedere faptul că modificările aduse Ordinului nr. 980/2011 încalcă grav prevederile normei care ordonează în materie, respectiv OG nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, prevederile Constituției României, dar și reglementările europene în materie — Regulamentul (CE) nr. 1.073/2009 privind normele comune pentru accesul la piața internațională a serviciilor de transport cu autocarul și autobuzul și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 561/2006, cu consecința vătămării

drepturilor și intereselor operatorilor de transport, au sesizat autoritatea publică emitentă, Ministerul Transporturilor, în condițiile art. 7 din Legea nr. 554/2004, solicitând revocarea în tot a actului normativ astfel emis.

La plângerile prealabile formulate au primit răspuns de la Ministerul Transporturilor, prin care li s-a comunicat faptul că solicitarea de revocare a ordinului a fost respinsă ca neîntemeiată.

În atare condiții, prin raportare la dispozițiile art. 1 și 8 din Legea nr. 554/2004, solicită anularea în parte a Ordinului MT nr. 1.824/2018, având în vedere atât ilegalitatea obiectivă a acestuia prin încălcarea dispozițiilor legale care-i reglementează emiterea, cât și ilegalitatea subiectivă prin vătămarea drepturilor subiective recunoscute de lege operatorilor de transport.

1.1. Prin modificarea dispozițiilor art. 54 din Ordinul MTI nr. 980/2011, art. 1 pct. 1 și pct. 2 din Ordinul MT nr. 1.824/2018 încalcă prevederile: art. 1, art. 23, art. 42 din OG nr. 27/2011; art. 134 lit. b), art. 134 lit. s) pct. xxi din Ordinul MTI nr. 980/2011; art. 1 alin. (1), art. 11 alin. (1) din Regulamentul european nr. 1.073/2009; art. 4 alin. (3), art. 6, art. 7, art. 13 lit. a), b), art. 22 alin. (1), art. 30—31 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă.

Din analiza modificărilor intervenite la art. 54 alin. (3) și (5), se poate observa faptul că Ordinul MT nr. 1.824/2018 elimină posibilitatea recunoscută operatorilor de transport de a înlocui provizoriu autobuzul pentru care s-a emis licența de traseu, în situația în care acesta prezintă defecțiuni tehnice, dar și posibilitatea de a înlocui autobuzul titular cu oricare alt autobuz nominalizat în sistemul ARR pentru celelalte trasee interjudețene.

Până la emiterea ordinului, operatorii de transport, în cazul în care un autobuz titular pe traseu (pentru care s-a emis licența) prezenta defecțiuni tehnice, aveau posibilitatea de a-l înlocui provizoriu (180 de zile/an calendaristic) cu unul care nu trebuia să îndeplinească condiții precum aceeași capacitate și același punctaj cu al autobuzului pentru care a fost eliberată licența de traseu, ci doar licențiat și aflat în parcul auto.

Această modificare nu este justificată și nici motivată de emitentul actului administrativ, serviciul de transport interjudețean funcționând foarte bine până acum fără îndeplinirea condiției restrictive a punctajului, condiție ce nu are corespondent nici în legislația internă și nici în cea la nivel european.

Regulamentul european în materie nr. 1.073/2009 prevede clar, la art. 1 alin. (1) teza finală, că schimbarea vehiculului, pentru a permite ca o secțiune a deplasării să fie efectuată cu alte mijloace de transport, nu aduce atingere aplicării regulamentului.

Astfel, se observă foarte clar faptul că eliminarea înlocuirii provizorii a autobuzului titular, în cazul defecțiunilor tehnice, reprezintă o piedică în desfășurarea serviciului public de transport, simpla respectare a punctajului presupunând, de fapt, înlocuirea autobuzului defect cu un alt autobuz ce are același an de fabricație cu cel defect.

De exemplu, în cazul în care licitația a fost câștigată cu autobuze fabricate în anul 2017, atunci înlocuirea în perioada 30 iunie 2019—30 iunie 2024 (valabilitatea noului program de transport — 60 de luni) se va putea face doar cu autobuze fabricate cel puțin în anul 2017, chiar dacă defecțiunile tehnice pot fi rezolvate în 10—20 de zile.

Reclamantele dețin în parcul auto autovehicule (an fabricație 2013—2016) ce nu vor mai putea fi folosite în cadrul noului program de transport nici măcar pentru înlocuirea provizorie a unui autobuz titular defect.

Pornind de la acest exemplu, se poate observa foarte clar faptul că decizia administrației centrale este illogică, iar punerea ei în practică în cadrul noului program de transport va duce cu siguranța la blocarea efectuării serviciului de transport prin curse regulate la nivel național, dar și la afectarea gravă a patrimoniului operatorilor de transport, în lipsa unei evaluări a impactului.

Această modificare nu prejudiciază doar operatorii de transport, ci și drepturile și interesele publicului călător, al cărui interes prioritar constă în efectuarea serviciului de transport în condiții de continuitate, regularitate și confort, indiferent dacă autobuzul este fabricat în anul 2012, 2016, 2017 sau 2019.

Conform prevederilor art. 23 din OG nr. 27/2011 privind transporturile rutiere: „Accesul la piața transportului rutier contra cost de mărfuri și persoane se face liber și nediscriminatoriu, cu respectarea principiilor liberei concurențe, calitatea serviciilor de transport, interesul publicului călător și siguranța rutieră fiind prioritare.”

Norma europeană aplicabilă direct, art. 11 alin. (1) din Regulamentul european nr. 1.073/2009, prevede următoarele: „Cu excepția cazurilor de forță majoră, până la expirarea autorizației, operatorul unui serviciu regulat ia toate măsurile necesare pentru a garanta un serviciu de transport care să îndeplinească standardele de continuitate, regularitate și capacitate și care să respecte celelalte condiții stabilite de autoritatea competentă în conformitate cu articolul 6 alineatul (3).”

Ordinul MTI nr. 980/2011, Norma de aplicare a OG nr. 27/2011, modificată de Ordinul MT nr. 1824/2018, la art. 134, impune următoarele obligații în sarcina operatorilor de transport:

„b) să utilizeze numai vehicule rutiere a căror stare tehnică corespunde reglementărilor naționale de siguranță rutieră și de protecția mediului înconjurător, cu inspecția tehnică periodică valabilă și certificate/clasificate/încadrate corespunzător, conform prevederilor legale în vigoare;

s) pct. xxi: „să asigure desfășurarea serviciului la nivelul de calitate, continuitate, regularitate și capacitate conform autorizației de transport internațional/licenței de traseu, în cazul efectuării transportului rutier contra cost de persoane prin servicii regulate”.

În vederea îndeplinirii acestor obligații prioritare prevăzute de lege, respectiv îndeplinirea standardelor de continuitate și regularitate în efectuarea serviciului regulat, este prioritar ca operatorii de transport să poată înlocui provizoriu autovehiculul pentru care s-a emis licența de traseu (autovehicul titular pe traseu) în cazul defecțiunilor tehnice, fără respectarea condițiilor restrictive prevăzute în plus și nejustificat de Ordinul MT nr. 1.824/2018, respectiv respectarea atât a capacității, cât și a punctajului (același an de fabricație), acestea fiind de fapt o

supracondiționare a operatorilor de către emitentul actului, printr-un exces de putere, acesta depășind competențele de reglementare.

Condiția de respectare a punctajului la înlocuirea provizorie a fost introdusă cu încălcarea reglementărilor în materie ale Uniunii Europene, art. 11 alin. (1) din Regulamentul nr. 1.073/2009 nereferindu-se la condiția punctajului, această condiție restrictivă nefiind reglementată nici în dreptul intern și nici la nivel european, modificarea dispozițiilor art. 54 alin. (3) încălcând prevederile actului normativ de nivel superior, respectiv OG nr. 27/2011.

OG nr. 27/2011 nu se referă în cuprinsul său la noțiunea de punctaj și nici nu definește ce se înțelege prin această noțiune, Ministerul Transporturilor intervenind peste cadrul legal stabilit de actul normativ de nivel superior.

Art. 42 din OG nr. 27/2011 prevede următoarele: „Autoritatea competentă stabilește prin norme: a) condițiile pentru efectuarea serviciilor regulate, a serviciilor regulate speciale și a serviciilor ocazionale contra cost de transport rutier de persoane;”.

Invocă și încălcarea normelor de tehnică legislativă, respectiv a dispozițiilor art. 3 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, conform căroră: „Normele de tehnică legislativă se aplică, în mod corespunzător, și la elaborarea și adoptarea proiectelor de ordine, instrucțiuni și de alte acte normative emise de conducătorii organelor administrației publice centrale de specialitate, precum și la elaborarea și adoptarea actelor cu caracter normativ emise de autoritățile administrației publice locale.”

Prin impunerea la înlocuire a unei condiții neprevăzute de legea care ordonă — OG nr. 27/2011 și nici de legislația europeană în materie, art. I pct. 1 din Ordinul MT nr. 1.824/2018 încalcă dispozițiile art. 4 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 care prevăd faptul că: „actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă.”

Într-un act normativ se poate prevedea în mod expres că pentru o mai bună înțelegere a dispozițiilor sale să fie emise norme de aplicare care să detalieze anumite aspecte din actul de bază, însă aceste norme nu pot să conțină soluții legislative care să fie contrare cu concepția sau finalitatea urmărită de actul de bază, deoarece astfel ar veni în conflict cu acesta.

Prin Decizia CCR nr. 448/29.10.2013, Curtea a statuat faptul că nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii, ceea ce reprezintă o încălcare a dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit căroră, „în România, respectarea legilor este obligatorie”.

Totodată, prin aceeași decizie, Curtea a reținut că prin reglementarea normelor de tehnică legislativă „legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ.”

În contradicție cu normele de tehnică legislativă, modificarea art. 54 alin. (3) din Ordinul MTI nr. 980/2011 este în contradicție cu litera și spiritul OG nr. 27/2011 (actul normativ în baza căruia a fost elaborat) și implicit cu normele de drept comunitar pe care aceasta le transpune, cu consecința vătămării drepturilor patrimoniale ale operatorilor de transport.

În ceea ce privește abrogarea dispozițiilor art. 54 alin. (10) din Ordinul MTI nr. 980/2011 arată că a fost eliminată posibilitatea de efectuare a curselor cu oricare dintre autobuzele nominalizate în sistemul informatic al ARR (active), încălcându-se prevederile art. 134 lit. s) pct. xxi din Ordinul MTI nr. 890/2011, în sensul în care operatorii de transport sunt puși în situația de a nu-și putea îndeplini obligațiile impuse prin același act normativ, respectiv „să asigure desfășurarea serviciului la nivelul

de calitate, continuitate, regularitate și capacitate conform autorizației de transport internațional/licenței de traseu, în cazul efectuării transportului rutier contra cost de persoane prin servicii regulate”.

De asemenea, sunt încălcate și dispozițiile art. 11 alin. (1) din Regulamentul european nr. 1.073/2009, operatorul unui serviciu regulat fiind obligat să ia toate măsurile necesare pentru a garanta un serviciu de transport care să îndeplinească standardele de continuitate și regularitate.

Scopul urmărit de emitent în ceea ce privește abrogarea este atins și fără eliminarea acestui text de lege, atât timp cât traseele sunt atribuite în funcție de vechimea parcului auto, toate autovehiculele nominalizate în sistemul ARR îndeplinind deja condițiile de siguranță, calitate și confort.

De exemplu, dacă până la modificarea normelor prin Ordinul MT nr. 1.824/2018 se defecta un autobuz titular (nominalizat în licența de traseu), reclamantele îl puteau înlocui cu alt autobuz nominalizat pe oricare alt traseu interjudețean, respectând doar condiția capacității, respectiv nr. de locuri pe scaune. Ordinul MT nr. 1.824/2018 elimină această posibilitate de înlocuire cu alt autobuz de pe alt traseu interjudețean, obligând operatorii să folosească doar autobuze care au pe lângă aceeași capacitate și același an de fabricație.

Pornind de la acest exemplu, se poate observa faptul că operatorii de transport sunt puși în situația de a face eforturi financiare nejustificate pentru a putea achiziționa un autobuz cu același an de fabricație pentru fiecare traseu în parte, în contextul în care în Ordinul MTI nr. 980/2011 (norma de aplicare a OG nr. 27/2011) nu se prevede obligativitatea ca aceștia să dețină un autobuz de rezervă, condiție de altfel inexistentă la licitațiile anterioare 2005, 2008, 2013.

În momentul de față reclamantele dețin în parcul auto autovehicule cu an de fabricație 2013—2016. Aceste autovehicule nu vor mai putea fi folosite în cadrul noului program de transport pentru înlocuirea provizorie a unui autobuz titular defect.

*Privarea de folosința parcului auto deținut în luna decembrie 2018 în exercitarea activității pentru care au fost autorizați, într-un termen atât de scurt, reprezintă clar o încălcare a prevederilor art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, modificarea normelor metodologice constituind o ingerință în ceea ce privește posesia operatorilor de transport, într-o manieră ce conduce la limitarea drepturilor recunoscute acestora până la intrarea în vigoare a Ordinului MT nr. 1.824/2018.*

Astfel, modificarea adusă de Ministerul Transporturilor nu este necesară și nu este corelată cu ansamblul reglementărilor interne și în materie ale Uniunii Europene, fiind încălcate dispozițiile art. 13 lit. a) și b) din Legea nr. 24/2000.

În conformitate cu dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000, actul normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le pretinde noua reglementare trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne.

*Reclamantele mai invocă și lipsa evaluării impactului.*

Ministerul Transporturilor nu a motivat soluția de abrogare a dispozițiilor art. 54 alin. (10) din Ordinul MTI nr. 980/2011 și nici nu a făcut un studiu pentru a evalua impactul asupra pieței de transport, ordinul fiind emis cu încălcarea dispozițiilor art. 7 (în ceea ce privește neevaluarea preliminară a impactului), art. 30 și art. 31 din Legea nr. 24/2000.

Conform prevederilor art. 30 alin. (1) din Legea nr. 24/2000: „Proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de motivare:

c) referate de aprobare — pentru celelalte acte normative;”.

De asemenea, art. 31 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 prevede următoarele:

„Cuprinsul motivării: Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative cuprinzând următoarele secțiuni:

motivul emiterii actului normativ — cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare evaluărilor statistice;

impactul socioeconomic — efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor.

(3) Forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative trebuie să cuprindă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Curții de Conturi sau Consiliului Economic și Social.”

Pornind de la aceste prevederi legale se poate observa cu ușurință faptul că *actul normativ este insuficient motivat, modificările aduse Ordinului MTI nr. 980/2011 nefiind susținute de „concluziile unor studii, de lucrări de cercetare, de evaluări statistice”.*

1.2. *Modificarea prevederilor articolului 55 alin. (1) din Ordinul MTI nr. 980/2011 s-a făcut cu încălcarea dispozițiilor art. 1 din OG nr. 27/2011, art. 61, art. 62 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 62/2011 privind dialogul social; art. 9 din Constituția României și art. 2 lit. b) din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.*

Potrivit art. 55 alin. (i) în forma modificată de art. 1 pct. 4 din Ordinul MT nr. 1.824/2018, „Proiectul programului de transport interjudețean se întocmește de către Autoritatea Rutieră Română — A.R.R. și se publică conform art. 59 alin. (1). Cu cel puțin 30 de zile calendaristice înainte de prima zi prevăzută în calendarul primei ședințe de atribuire se stabilește forma finală a programului de transport interjudețean, care se afișează pe site-ul instituției.”, fiind eliminată „consultarea organizațiilor patronale reprezentative la nivel național pentru domeniul transporturilor rutiere.”

Prin urmare, se constată **eliminarea transparenței** întrucât se elimină dreptul organizațiilor patronale reprezentative la nivel național pentru domeniul transporturilor rutiere de a fi consultate la întocmirea proiectului noului program de transport interjudețean.

În privința programului de transport actual 2013—iunie 2019, drepturile și interesele operatorilor de transport au fost protejate și promovate de organizațiile patronale reprezentative la nivel național.

Modificările aduse prin Ordinul MT nr. 1.824/2018 răpesc organismelor sociale însăși calitatea statutară a acestora de promovare și apărare a intereselor la întocmirea programului de transport, deși până acum transportatorii au fost reprezentați la întocmirea tuturor celorlalte programe prin organizațiile patronale.

De exemplu, reclamantele sunt membre ale Federației Operatorilor Români de Transport (FORT), iar în anul 2013 federația a fost consultată de către ARR la întocmirea proiectului programului de transport 2013—2019, interesele operatorilor de transport fiind apărate la nivel național. În baza Ordinului MT nr. 1.824/2018, ARR a publicat deja pe site-ul propriu proiectul noului program de transport interjudețean la data de 3LOL2018, însă fără consultarea organizațiilor patronale reprezentative la nivel național în transportul rutier, drepturile și interesele lor nefiind apărate.

Emitentul actului normativ exclude consultarea organizațiilor patronale reprezentative, singurul drept recunoscut de lege

operatorilor de transport prin OG nr. 27/2011 în ceea ce privește întocmirea programului de transport. Organizațiile patronale sunt înființate pentru apărarea drepturilor și intereselor membrilor lor, eliminarea consultării acestora reprezentând o denaturare a scopului pentru care acestea au fost înființate.

Atât timp cât, pe perioada de valabilitate a programului de transport, operatorii de transport, conform prevederilor art. 61 alin. (1) din Ordinul MTI nr. 980/2011, pot solicita modificarea programului de transport, atunci aceștia trebuie consultați, prin reprezentanții la nivel național, și la întocmirea programului de transport, pentru respectarea principiului simetriei și respectarea drepturilor recunoscute de lege.

Consideră, de asemenea, că eliminarea transparenței la întocmirea proiectului programului de transport *încalcă prevederile Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică*, Autoritatea Rutieră Română — A.R.R. fiind un organism specializat al Ministerului Transporturilor și Infrastructurii pentru transportul rutier, respectiv un organism al administrației centrale (instituție publică cu personalitate juridică).

Conform prevederilor art. 2 din Legea nr. 52/2003: „Principiile care stau la baza prezentei legi sunt următoarele: b) consultarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite la inițiativa autorităților publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative;”.

Prin urmare, *ordinul restrânge drepturile recunoscute organizațiilor patronale de Constituția României la art. 9 și încalcă principiului transparenței decizionale în administrația publică*. Exercițiul unor drepturi poate fi restrâns numai prin lege, iar nu prin ordin de ministru și doar dacă se impune, așa cum rezultă din dispozițiile art. 53 din Constituție.

Conform *prevederilor art. 9 din Constituția României*: „Sindicatul, patronatele și asociațiile profesionale se constituie și își desfășoară activitatea potrivit statutelor lor, în condițiile legii. Ele contribuie la apărarea drepturilor și la promovarea intereselor profesionale, economice și sociale ale membrilor lor.”

De asemenea, conform *prevederilor art. 61 din Legea nr. 62/2011*: „Organizațiile patronale reprezintă, susțin și apără interesele membrilor lor în relațiile cu autoritățile publice, cu sindicatele și cu alte persoane juridice și fizice, în raport cu obiectul și scopul lor de activitate, în plan național și internațional, potrivit propriilor statute și în acord cu prevederile prezentei legi.”

Art. 62 alin. (1) din același act normativ prevede următoarele: „în vederea realizării scopului pentru care sunt înființate, organizațiile patronale: a) reprezintă, promovează, susțin și apără interesele economice, juridice și sociale ale membrilor lor;”.

Art. 1 alin. (1) din OG nr. 27/2011 prevede: „Dispozițiile prezentei ordonanțe constituie cadrul general pentru organizarea și efectuarea transporturilor rutiere de mărfuri și persoane pe teritoriul României, precum și a activităților conexe acestora, în condiții de siguranță și calitate, cu respectarea principiilor liberei concurențe, garantarea accesului liber și nediscriminatoriu la piața transportului rutier, protecția mediului înconjurător, a drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice și pentru satisfacerea necesităților economiei naționale și a nevoilor de apărare ale țării.”

Prin urmare, nu sunt apărate drepturile și interesele legitime ale persoanelor fizice și persoanelor juridice atât timp cât acestea nu sunt consultate în procesul de întocmire a programului interjudețean de transport.

Art. 9 din Constituție garantează operatorilor de transport faptul că drepturile și „interesele profesionale și economice” ale acestora vor fi apărate de patronatul din care fac parte la momentul întocmirii programului de transport, însă art. 1 pct. 4 din Ordinul MT nr. 1.824/2018 încalcă aceste dispoziții cu consecința vătămării intereselor operatorilor de transport.

În concluzie, eliminarea consultării organizațiilor patronale reprezentative la nivel național la întocmirea proiectului programului de transport interjudețean are consecința vătămării directe a drepturilor și intereselor organizațiilor patronale, implică a operatorilor de transport ce nu vor putea fi reprezentați la nivel național la stabilirea traseelor și a celorlalte elemente ale programului de transport.

1.3. *Prin modificarea dispozițiilor art. 57 alin. (1) din Ordinul MTI nr. 980/2011*, art. 1 pct. 6 din Ordinul MT nr. 1.824/2018 elimină criteriile de evaluare, cursele de pe trasee atribuindu-se în baza unui punctaj acordat doar pentru vechimea parcului de autobuze (stabilit în funcție de anul de fabricație al autobuzului), încalcându-se dispozițiile art. 1, art. 6 alin. (2) lit. c), art. 23 din OG nr. 27/2011 și art. 8, art. 25 alin. (1) lit. l) și alin. (3) din Legea concurenței nr. 21/1996.

Susținerile sale sunt confirmate de către Consiliul Concurenței, care, prin punctul de vedere afișat pe site-ul propriu la data de 23.10.2018, a atras atenția Ministerului Transporturilor asupra faptului că: „Nicio atribuire nu poate fi considerată ca fiind făcută în mod concurențial în condițiile existenței unui singur criteriu de atribuire, acesta vizând strict vechimea parcului de autobuze”.

În ciuda faptului că acest punct de vedere a fost publicat pe site-ul Consiliului Concurenței la data de 23.10.2018, pârâtul nu l-a avut în vedere la definitivarea proiectului actului normativ, respectiv la data de 15.11.2018.

De asemenea, au fost încălcate și dispozițiile art. 7 alin. (8) din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională, proiectul de act normativ nefiind transmis spre analiză și avizare după definitivarea acestuia, ce a avut loc la data de 15.11.2018.

Prin nerespectarea recomandărilor Consiliului Concurenței în ceea ce privește faptul că nicio atribuire nu poate fi considerată ca fiind făcută în mod concurențial prin stabilirea criteriului vechimii parcului de autobuze, emitentul actului a depășit limitele impuse de actul normativ care ordonă — OG nr. 27/2011, fiind încălcate principiile liberei concurențe (prin asigurarea unui mediu concurențial normal) și accesului liber și nediscriminatoriu la piața transportului rutier.

1.4. *Art. 1 pct. 14 din Ordinul MT nr. 1.824/2018 modifică dispozițiile art. 59 alin. (4) din Ordinul MTI nr. 980/2011*, în sensul în care, pe perioada de valabilitate a programului de transport interjudețean, nesolicitate în cadrul celor 3 ședințe de atribuire, se vor acorda direct de către ARR la solicitarea oricărui operator de transport rutier, fără respectarea condiției privind dovada experienței similare și a criteriului de atribuire privind vechimea parcului auto. *Reglementarea anterioară prevedea:* „(3) Cursele din programul de transport interjudețean care nu au fost solicitate sau atribuite vor face obiectul unei a doua atribuirii prin Sistemul informatic pentru atribuirea electronică a traseelor naționale operat de instituția cu atribuții în acest sens, conform calendarului publicat pe pagina de internet a Autorității Rutiere Române — A.R.R. (4) Cursele din programul de transport interjudețean care nu au fost solicitate sau atribuite în conformitate cu prevederile alin. (3), vor fi scoase din programul de transport.”

Ca principal efect al modificării aduse, orice operator de transport rutier de persoane va putea solicita acordarea curselor, chiar și cei nou-înființați/licențiați, fără experiență și indiferent de vechimea parcului auto, ordinul instituind un tratament diferențiat fără nicio justificare rezonabilă.

Conform Referatului de aprobare al Ordinului MT nr. 1.824/2018, emitentul actului normativ a avut ca scop principal îmbunătățirea calității serviciului de transport și creșterea siguranței rutiere. Acest scop nu este atins de modificarea adusă dispozițiilor art. 59 alin. (4) din Ordinul MTI nr. 980/2011, atât timp cât traseele vor fi acordate direct, fără

respectarea unor criterii principale, vechimea parcului auto și experiența similară pe traseu.

Eliminarea condiției de calificare privind experiența similară la acordarea directă a curselor nu este justificată de emitentul actului, decizia administrativă a acestuia nefiind motivată și nici fundamentată prin evaluarea impactului.

Creșterea siguranței rutiere nu se realizează prin excluderea criteriului experienței similare și nici prin acceptarea oricărei solicitări, fără a se lua în considerare vechimea parcului auto.

Condițiile de calificare și de atribuire a traseelor trebuie respectate atât la prima ședință de atribuire, cât și pe perioada de valabilitate a programului de transport interjudețean (timp de 5 ani) pentru respectarea principiilor liberei concurențe și garantarea accesului liber și nediscriminatoriu la piața transportului rutier conform prevederilor art. 1 din OG nr. 27/2011.

În acest sens, Consiliul Concurenței, prin punctul de vedere exprimat asupra proiectului actului normativ, a precizat faptul că piața nu este deschisă, în contextul atribuirii cursei către mai mulți operatori, întrucât această posibilitate apare doar la atribuirea de la începutul programului de transport, nu și în timpul desfășurării acestuia.

Astfel, din moment ce nu se deschide piața, în sensul că nu sunt stabilite anumite criterii care, odată îndeplinite, permit operatorilor să intre pe piață oricând, ci doar la momentul atribuirii licențelor (mai exact, o dată la 60 de luni), nu se poate considera că există o concurență reală pe piață, în care prețul să fie determinat de jocul liber dintre cerere și ofertă.

Recomandările Consiliului Concurenței nu au fost luate în considerare de Ministerul Transporturilor la emiterea ordinului, ceea ce echivalează cu vătămarea drepturilor recunoscute operatorilor de transport la art. 1 și 23 din OG nr. 27/2011, prin încălcarea accesului liber și nediscriminatoriu la piața transportului și instituirea unui tratament diferențiat între operatorii de transport la atribuirea traseelor.

*1.5. Modificarea dispozițiilor art. 61 alin. (1) din Ordinul MTI nr. 980/2011 s-a făcut cu încălcarea dispozițiilor: art. 1 (încălcarea intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice), art. 6 alin. (2) (neefectuarea de studii de mobilitate/impact pentru stabilirea cererii de pe piață), art. 23 (interesul publicului călător), art. 42 (nestabilirea modului de întocmire și aprobare a programului de transport) din OG nr. 27/2011.*

În urma modificării aduse dispozițiilor art. 61 alin. (1) din Ordinul MTI nr. 980/2011, operatorii de transport nu vor mai putea solicita modificarea programului de transport în perioada de valabilitate a acestuia prin reducerea numărului de curse pe un traseu existent în programul de transport interjudețean.

Potrivit art. 61 alin. (1) lit. din Ordinul MTI nr. 980/2011 în forma modificată: „(1) În perioada de valabilitate, programul de transport interjudețean poate fi modificat semestrial de către Autoritatea Rutieră Română — A.R.R., în calitate de organism specializat al Ministerului Transporturilor, la datele stabilite de aceasta și publicate pe site-ul propriu, în baza unor solicitări ale operatorilor de transport rutier, ale consiliilor locale, ale consiliilor județene sau ale reprezentanților colectivităților locale, depuse în perioada și conform precizărilor stabilite de Autoritatea Rutieră Română — A.R.R. și publicate pe site-ul instituției, în următoarele cazuri: d) modificarea capacității de transport.”

Astfel art. I pct. 16 din Ordinul MT nr. 1.824/2018 elimină un drept recunoscut operatorilor de transport, fără ca emitentul actului normativ să fundamenteze necesitatea acestei modificări și fără efectuarea unor studii care să justifice eliminarea acestei posibilități în perioada de valabilitate a programului interjudețean de transport, impactul asupra mediului de afaceri nefiind evaluat.

Atât timp cât înainte de întocmirea programului de transport nu se efectuează niciun studiu pentru ca autoritatea competentă să ia cunoștință de cerințele actuale ale pieței de transport și să

poată stabili clar/motivat/transparent criteriile în baza cărora să stabilească traseele, graficele de circulație — capacitatea autogărilor, interesele călătorilor — persoane fizice juridice și capacitatea de transport, atunci eliminarea posibilității de a solicita reducerea nr. de curse este de natură să provoace daune grave operatorilor de transport.

De exemplu, pe traseul Iași—Botoșani, ARR stabilește 10 curse/zi, fără a evalua cerința actuală de pe piața de transport și fără a lua în considerare interesul actual al publicului călător.

La efectuarea celor 10 curse/zi operatorul de transport observă faptul că interesul călătorilor este scăzut, cheltuiind mai mult cu combustibilul și angajații decât încasează pe bilete. *Logic ar fi, așa cum a fost și până la intrarea în vigoare a Ordinului MT nr. 1.824/2018, ca operatorul de transport să poată solicita motivat reducerea numărului de curse, însă această posibilitate a fost eliminată în mod nejustificat.*

Plecând de la acest exemplu, rezultă că nu există niciun criteriu pentru stabilirea nr. de curse și de autovehicule necesare în condițiile în care norma generală superioară OG nr. 27/2011 stabilește niște principii clare în ceea ce privește efectuarea serviciului de transport persoane (interesele publicului călător, continuitate, regularitate, siguranță și calitate — art. 1 și 23 din OG nr. 27/2011) și obligă autoritatea competentă să stabilească prin norme modul de întocmire și de aprobare a programului de transport (art. 42 din OG nr. 27/2011).

Pentru a efectua mai multe curse decât există cerere pe piață, operatorii fac investiții suplimentare ce nu sunt necesare și automat crește și tariful, însă superficial, pentru că transportatorii nu pot solicita reducerea nr. de curse de pe traseu în perioada de valabilitate a programului, respectiv pe parcursul efectuării traseului.

Acest principiu este susținut și de Consiliul Concurenței, prin punctul de vedere afișat pe site-ul propriu în data de 23.10.2018, raportat la efectele ordinului contestat, respectiv: „... având în vedere necesitatea creării unui mediu concurențial, în interesul consumatorilor, și nu doar simpla concurență între operatori, trebuie efectuată o analiză din care să rezulte dacă în urma atribuirii aceleiași curse către mai mulți operatori acest lucru nu va conduce la tarife mai ridicate pentru beneficiarii serviciului de transport, din cauza lipsei economiei de scară.”

Cererea pieței din anul 2019 a fost apreciată în mod artificial de către Ministerul Transporturilor în procesul de modificare a normelor metodologice de aplicare a OG nr. 27/2011, contrar atribuțiilor stabilite clar prin HG nr. 21/2015 privind organizarea și funcționarea Ministerului Transporturilor și prin încălcarea normelor de tehnică legislativă care impun evaluarea impactului actului normativ (art. 30 și 31 din Legea nr. 24/2000).

Conform prevederilor art. 42 din OG nr. 27/2011: „Autoritatea competentă stabilește prin norme: b) modul de întocmire și aprobare a programelor de transport.”

Prin „modul de întocmire” a programului de transport se înțelege stabilirea unor criterii clare/transparente în baza cărora autoritatea competentă stabilește traseele, nr. de curse, nr. de autobuze, graficele de circulație (autogările) și capacitatea de transport.

Deși OG nr. 27/2011 impune ca prin norme să fie stabilit modul de aprobare a programului de transport, emitentul Ordinului MT nr. 1.824/2018 a omis acest aspect, iar noul program de transport 2019—2024 nu va fi aprobat de nicio autoritate, nefiind însușit administrativ de către Ministerul Transporturilor (autoritatea competentă), ceea ce echivalează cu ilegalitatea obiectivă a dispozițiilor atacate.

Modul de întocmire a programului nu se rezumă doar la un calendar de publicare a programului și de stabilire a ședințelor de atribuire, ci la efectuarea de studii în baza cărora să se aprecieze cerințele actuale ale pieței de transport.

Conform prevederilor art. 6 alin. (2) din OG nr. 27/2011: „Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, în calitate de organ de specialitate al administrației publice centrale în domeniul transporturilor rutiere, are următoarele atribuții: g) asigură dezvoltarea cercetării și elaborarea de studii de specialitate în domeniul transporturilor rutiere.”

Art. 4 alin. (1) pct. 74 din HG nr. 21/2015 privind organizarea și funcționarea Ministerului Transporturilor prevede următoarele: „În calitate sa de autoritate de stat în domeniul transporturilor, Ministerul Transporturilor îndeplinește, în conformitate cu reglementările în vigoare, următoarele atribuții principale, pe care le exercită direct sau prin organisme tehnice specializate, instituții publice subordonate, unități care funcționează sub autoritatea sa ori societăți comerciale autorizate: elaborează planul general de transport pentru toate formele de transport din România, în concordanță cu politicile Guvernului și nevoile de dezvoltare a transportului la nivel național.”

Astfel, în contextul în care, la stabilirea de către autoritatea competentă a numărului de curse aferente unui traseu nu se ia în considerare cererea de pe piață pentru a se putea aprecia corect asupra nr. de curse, a elimina posibilitatea de reducere a curselor pe perioada de valabilitate a programului de transport duce clar atât la vătămarea intereselor operatorilor de transport, cât și a călătorilor.

Pentru a efectua mai multe curse decât există cerere pe piață, operatorii fac investiții suplimentare ce nu sunt necesare și automat crește și tariful, însă superficial, pentru că transportatorii nu pot solicita reducerea nr. de curse de pe traseu în perioada de valabilitate a programului, respectiv pe parcursul efectuării traseului.

Cererea pieței din anul 2019 nu trebuie apreciată artificial de către Ministerul Transporturilor în procesul de modificare a normelor, acesta având atribuții stabilite clar prin lege cu privire la evaluarea impactului actului normativ.

Art. 23 din OG nr. 27/2011 prevede următoarele: „Accesul la piața transportului rutier contra cost de mărfuri și persoane se face liber și nediscriminatoriu, cu respectarea principiilor liberei concurențe, calitatea serviciilor de transport, interesul publicului călător și siguranța rutieră fiind prioritare.”

În concluzie, art. 61 alin. (1) lit. d) din Ordinul MTI nr. 980/2011 apără în primul rând interesul călătorilor, apoi al operatorilor de transport, emitentul Ordinului MT nr. 1.824/2018 pierzând din vedere aceste aspecte ocrotite cu prioritate de OG nr. 27/2011 la momentul luării deciziei de eliminare a literei d) din cuprinsul art. 61 alin. (1).

1.6. Art. 1 pct. 18 din Ordinul MT nr. 1.824/2018 a modificat anexa nr. 18 din Ordinul MTT nr. 980/2011, cu încălcarea următoarelor dispoziții: art. 6 alin. (2), art. 42 din OG nr. 27/2011; art. 118 alin. (3), art. 134 lit. s) pct. viii) și art. 136 lit. j) din Ordinul MTI nr. 980/2011 coroborate cu prevederile art. 52 alin. (3) lit. a) din OG nr. 27/2011, art. 79 din Legea nr. 24/2000.

Anexa nr. 18, în forma modificată de Ordinul MT nr. 1.824/2018, prevede următoarele:

„J. Pentru vechimea parcului de autobuze se acordă puncte în funcție de anul de fabricație al autobuzului, după cum urmează:

Anul de fabricație (AF) este același cu anul atribuirii (AA) — 3 puncte; (2019)

AF = AA - 1: 3 puncte; (201S)

AF = AA - 2: 3 puncte; (20\7)

AF = AA - 3: 2 puncte; (20\6) — AF = AA - 4: 2 puncte; (20\5)

AF = AA - 5: 2 puncte; (20\4) — AF = AA - 6: 1 punct; (20\3)

AF = AA - 7: 1 punct; (20\2)

AF = AA - 8: 1 punct; (2011) — AF = AA - 9: 0 puncte. (20\0) pentru autobuzele mai vechi de 9 ani se acordă 0 puncte.

Se acordă puncte pentru fiecare autobuz care va fi utilizat la executarea cursei. Punctele se cumulează și apoi se face media aritmetică. Se va lua în calcul anul de fabricație înscris în

certificatul de înmatriculare sau în cartea de identitate a vehiculului.

Punctajele calculate în funcție de vechimea parcului se raportează la data de referință, care reprezintă prima zi din calendarul atribuirii electronice.

Modul în care Autoritatea Rutieră Română — A.R.R. eliberează licența de traseu și întocmește graficul de circulație:

În caz de egalitate de puncte la punctajul general, licența de traseu se eliberează fiecărui solicitant, cu graficul de circulație identic;

la cererea solicitanților și cu acordul acestora privind modul de efectuare a cursei, Autoritatea Rutieră Română — A.R.R. eliberează licența de traseu fiecărui solicitant, cu graficul de circulație întocmit în mod corespunzător;

În cazul în care unul dintre titulari renunță la licența de traseu sau unuia dintre titulari i s-a aplicat măsura retragerii licenței de traseu, măsură rămasă definitivă, ceilalți semnatari ai acordului inițial încheie un nou acord, iar Autoritatea Rutieră Română — A.R.R. eliberează licența de traseu fiecărui titular, cu graficul de circulație întocmit în mod corespunzător;

În cazul prevăzut la lit. c), în lipsa unui acord între titulari, Autoritatea Rutieră Română — A.R.R. modifică graficul de circulație în mod corespunzător, astfel încât acesta să fie identic pentru toți titularii licenței de traseu pentru cursa respectivă. În acest caz graficul de circulație, anexă la licența de traseu, deținut de operatorul de transport pentru cursa respectivă până la data efectuării modificării, devine nul după efectuarea modificării.”

Art. 1 pct. 18 din Ordinul MT nr. 1.824/2018, prin dispozițiile stabilite la punctele 3—6 din anexa nr. 18 la Ordinul MTI nr. 980/2011, schimbă radical modalitatea de atribuire a traseelor interjudețene, *cu jumătate de an înainte de expirarea valabilității actualului program de transport, traseele atribuindu-se doar în funcție anul de fabricație al autovehiculelor.*

De exemplu, dacă doi operatori de transport licitează pentru traseul Iași—Botoșani, iar unul participă cu autobuze fabricate în anul 2017 și celălalt în anul 2016, indiferent de nr. de km avut la bord de către aceste autobuze, de starea lor tehnică sau de confort, va câștiga operatorul cu autobuze fabricate în anul 2017, fără a exista vreun alt criteriu de departajare între aceștia pentru atribuirea traseului, în afară de anul de fabricație.

Dacă pentru același traseu vor licita 5 operatori de transport cu autovehicule fabricate în oricare din anii 2017, 2018, 2019, toți vor câștiga traseul Iași—Botoșani și vor circula în baza unor grafice de circulație identice, pornind de la aceleași ore din aceleași autogări, deși acestea nu au capacitatea necesară, condițiile legale privind baza materială nefiind modificate corelativ de emitentul actului.

Pornind de la aceste exemple, se poate observa cât de grave sunt efectele acestui ordin asupra serviciului de transport interjudețean și operatorilor de transport, anul de fabricație al autovehiculelor neîndeplinind scopul de departajare în condiții concurențiale normale.

*Anul de fabricație al autovehiculului poate constitui doar un criteriu de selecție/calificare la o licitație, iar în niciun caz unul de atribuire a traseelor, aspect evidențiat la absolut toate licitațiile anterioare (2001, 2005, 2008, 2013). Emitentul actului nu a luat în considerare faptul că, în cazul în care toți operatorii licitează cu autovehicule fabricate în același an, departajarea acestora nu va mai putea fi efectuată.*

Posibilitatea de a atribui trasee tuturor participanților („fiecărui solicitant”) la egalitate, așa cum dorește emitentul actului, deturmează ideea de licitație sau de mediu concurențial și duce la ineficacitatea metodologiei de punctare prevăzută în anexa nr. 18 pct. 3 din Ordinul MTI nr. 980/2011, așa cum aceasta a fost modificată prin Ordinul MT nr. 1.824/2018.

Ceea ce este clar este faptul că la stabilirea criteriului de atribuire, emitentul actului nu a ținut cont de interesele călătorilor, în ceea ce privește siguranța și confortul acestora, și nici de interesele operatorilor de transport ce efectuează în prezent traseele interjudețene, în ceea ce privește pierderea investițiilor efectuate până acum în parcul auto, în autogări și în calificarea personalului.

Criteriile de atribuire nu pot fi modificate într-un timp atât de scurt și atât de radical, afectând toți operatorii care efectuează în prezent transport rutier în trafic interjudețean, respectiv toată piața actuală de transport persoane la nivel național.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului.

Pentru a putea câștiga trasee în cadrul noului program de transport, cel puțin la egalitate cu alți operatori, trebuie să achiziționeze autovehicule fabricate în anii 2017, 2018, 2019, însă timpul acordat de Ordinul MT nr. 1.824/2018 este insuficient pentru efectuarea de noi achiziții, reclamantele riscând să rămână fără trasee, ceea ce echivalează cu nerealizarea de venituri din activitatea pentru care am fost autorizate.

Noul criteriu de atribuire — vechimea parcului auto — l-au aflat abia la data de 14 decembrie 2018, momentul intrării în vigoare a Ordinului MT nr. 1.824/2018.

În data de 11.01.2019, ARR a publicat pe site-ul instituției proiectul programului de transport interjudețean aferent anilor 2019—2024, elaborat conform noilor reglementări, iar la data de 31.01.2019 a publicat calendarul atribuirii electronice a programului.

Vătămarea produsă de modificarea anexei nr. 18, prin instituirea punctelor 3—6, constă în pierderea traseelor pe care reclamantele le efectuează în prezent din cauza timpului prea scurt acordat de Ordinul MT nr. 1.824/2018 pentru achiziționarea unor autovehicule noi.

În ceea ce privește dovada unei vătămări care să constituie efectul încălcării dispozițiilor legale mai sus menționate, precizăm faptul că reclamantele dețin în parcul auto autovehicule cu an de fabricație 2013—2016, așa cum rezultă din înscrisurile anexate prezentei cereri. Aceste autovehicule nu mai pot fi folosite în cadrul procedurii de atribuire a traseelor, în cadrul noului program de transport 2019—2024, deoarece anul de fabricație al acestora nu le asigură câștigarea traseelor, ceea ce presupune diminuarea patrimoniului cu valoarea acestora.

Privarea de folosința parcului auto deținut în luna decembrie 2018 în exercitarea activității pentru care au fost autorizați, într-un termen atât de scurt, reprezintă clar o încălcare a prevederilor art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Achiziționarea de autovehicule noi presupune angajarea de contracte de leasing și credite bancare, a căror acoperire în viitor depinde de desfășurarea activității de transport, de câștigarea traseelor, însă efectuarea curselor de către mai mulți operatori la egalitate nu va permite acoperirea cheltuielilor, ceea ce va duce la insolvența operatorilor care efectuează în prezent traseele interjudețene.

Eliberarea licenței de traseu fiecărui solicitant duce la ineficacitatea procedurii de atribuire. În contextul în care toți operatorii au achiziționat autobuze noi, eliberarea licenței fiecărui solicitant, fără stabilirea altor criterii de departajare/evaluare, duce clar la blocarea pieței de transport.

Criteriile de evaluare în vederea atribuirii traseelor trebuie să fie stabilite în așa fel încât să asigure accesul nediscriminatoriu

la obținerea traseelor, iar modificările aduse acestor criterii trebuie făcute în timp util pentru respectarea principiului previzibilității legii și a dispozițiilor art. 79 din Legea nr. 24/2000 care prevede faptul ca ordinele se vor elabora în termenul prevăzut de actul superior sau, după caz, într-un termen util care să facă posibilă ducerea lor la îndeplinire.

În răspunsul la plângerea prealabilă, Ministerul Transporturilor susține la punctul 1 faptul că punctajul acordat pentru vechimea pe traseu permitea menținerea pe piață a unor autobuze mai vechi cu un grad de confort scăzut și cu impact asupra siguranței rutiere, însă pierde din vedere faptul că aceste două elemente nu sunt în legătură directă, unul ținând de capacitatea profesională, iar celălalt de capacitatea tehnică.

„Vechimea pe traseu” este un criteriu stabilit pentru evaluarea experienței profesionale a operatorilor în domeniu și a capacității de exercitare a activității, pe când starea tehnică a autobuzelor reprezintă o evaluare a capacității tehnice.

Emitentul actului susține faptul că experiența operatorilor în efectuarea unui traseu duce la menținerea unui parc auto vechi, ceea ce este illogic, cele două criterii fiind total diferite, Ministerul Transporturilor având posibilitatea de a introduce un criteriu de calificare care să nu permită înscrierea la licitație a autobuzelor vechi pentru atingerea obiectivului urmărit, iar nu să elimine criteriul vechimii pe traseu.

Autoritățile statului au obligația de a stabili criterii de evaluare clare, obiective și nediscriminatorii, precum capacitatea de exercitare a activității, situația economică și financiară, capacitatea tehnică și profesională, buna funcționare a serviciului de transport la nivel național fiind în sarcina Ministerului Transporturilor.

Modificarea anexei nr. 18 vatămă atât interesele operatorilor de transport ce dețin licența de traseu, dar și interesele și drepturile celor ce dețin licența pentru activități conexe de autogară, prin eliberarea licenței de traseu „fiecărui solicitant cu grafic de circulație identic” [pct. 6 lit. a) din anexa nr. 18].

De exemplu, dacă 5 operatori de transport obțin în urma licitației la egalitate traseul Iași—Botoșani, cu grafic de circulație identic, atunci în fiecare zi, la aceleași ore, vor pleca 5 autobuze din aceeași autogară din Iași, deși ARR nu a consultat piața, nu cunoaște cererea și nici capacitatea actuală a autogărilor licențiate.

În cazul în care între transportatori va exista o înțelegere ca aceste trasee să fie executate pe rând, pentru a nu bloca autogările și stațiile intermediare, atunci fiecărui transportator îi va veni rândul la efectuarea curselor o dată la 5 zile. Astfel, 14 zile din 5, transportatorii își vor aștepta rândul la efectuarea traseului, în timp ce trebuie să-și plătească ratele de leasing și celelalte cheltuieli cu salariații.

Plecând doar de la acest exemplu se poate observa iminența insolvenței operatorilor de transport din cauza faptului că normele au fost modificate fără cunoașterea impactului socioeconomic asupra mediului de afaceri din domeniul transportului rutier.

La eliberarea licențelor pentru activitățile de autogară, operatorii de transport au fost obligați să îndeplinească condiția de a deține o bază materială, raportat la vechea legislație care excludea suprapunerile de grafice de circulație pe traseu.

Modificarea privind identitatea de grafice, necorelată cu condițiile impuse de art. 52 alin. (3) lit. a) din OG nr. 27/2011, respectiv baza materială necesară în contextul identității de grafice pe același traseu, afectează grav drepturile și interesele operatorilor de transport în ceea ce privește încheierea contractelor de acces în autogară fără depășirea capacității autogării. Autogările nu au baza materială necesară pentru capacitatea impusă de modificările aduse prin Ordinul MT nr. 1.824/2018, urmând ca unii operatori de transport să nu-și poată desfășura activitatea prin refuzul de acces în autogări.



Eliberarea mai multor licențe pe același traseu cu grafice identice de circulație presupune și o modificare corelativă în ceea ce privește baza materială necesară în acest context, modificare ce nu a fost făcută de emitentul actului normativ.

Atât timp cât nu s-a modificat cadrul stabilit prin actul de bază, ordinul nu poate prevedea soluția de identitate de grafice pe același traseu, cu atât mai mult cu cât emitentul actului de modificare a ordinului existent nu a efectuat o evaluare a impactului și nici nu a corelat modificările cu celelalte prevederi ale Ordinului MTI nr. 980/2011 în vigoare.

La punctul 3 din răspunsul la plângerea prealabilă, Ministerul Transporturilor susține faptul că „prin efectuarea aceleași curse de către mai mulți operatori de transport, pasagerii au posibilitatea de alegere a celei mai bune combinații între gradul de confort al autovehiculului, serviciile conexe oferite și tariful practicat. Deschiderea concurenței reale prin prețul biletului de călătorie are implicații directe și nemijlocite în funcționarea corectă a mecanismelor de piață”.

Aceste afirmații ale pârâtului sunt contrazise de către Consiliul Concurenței care precizează, în punctul de vedere emis asupra proiectului actului normativ, faptul că atribuirea aceleași curse către mai mulți operatori va conduce la tarife mai ridicate pentru beneficiarii serviciului de transport, din cauza lipsei economiei de scară, și se impune efectuarea unei analize în acest sens.

Recomandarea Consiliului Concurenței de efectuare a unei analize nu a fost respectată de către Ministerul Transporturilor, acesta grăbindu-se să emită în luna decembrie 2018 un act normativ ce nu are nicio analiză la bază în privința efectelor asupra mediului de afaceri și asupra călătorilor în ceea ce privește creșterea previzibilă a tarifelor din cauza lipsei economiei de scară.

Reclamantele au mai arătat că au parcurs și procedura plângerii prealabile.

În drept, au invocat dispozițiile: art. 1, art. 1 alin. (6), art. 7, art. 7 ind. 1, art. 8, art. 13 alin. (1) din Legea nr. 554/2004; art. 1, art. 3 pct. 33, art. 6, art. 23, art. 37, art. 42, art. 52 alin. (3) lit. a), art. 82 din OG nr. 27/2011; art. 55 alin. (2), art. 118 alin. (3), art. 134 lit. b), art. 134 lit. s) pct. xxi, art. 136 lit. j) din Ordinul MTI nr. 980/2011; art. 1 alin. (1), art. 11 alin. (1) din Regulamentul European nr. 1.073/2009; art. 4 alin. (3), art. 6, art. 7, art. 12 alin. (3), art. 13 lit. a)—b), art. 20 alin. (1), art. 22 alin. (1), art. 26, art. 30—31, art. 54 din Legea nr. 24/2000; art. 1 alin. (5), art. 9 și art. 53 din Constituția României; art. 4 alin. (1) pct. 74 din HG nr. 21/2015 privind organizarea și funcționarea Ministerului Transporturilor; art. 61, art. 62 alin. (1) lit. a) și g) din Legea nr. 62/2011 privind dialogul social; art. 2 lit. b) și art. 7 alin. (8) din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, art. 25 alin. (1) și alin. (3) din Legea concurenței nr. 21/1996.

Acțiunea a fost legal timbrată.

În probațiune reclamanta a depus înscrisuri.

**Pârâtul legal citat a formulat întâmpinare prin care a solicitat respingerea acțiunii arătând** că, urmare lecturării cererii de chemare în judecată, a constatat că nu sunt precizate motive de nelegalitate ale actului administrativ ce face obiectul prezentei cauze deduse judecătii.

Potrivit legislației în vigoare și practicii judiciare un act administrativ se bucură de prezumția de legalitate, autenticitate și veridicitate încă de la aprobarea acestuia, până la dovada contrară.

Prin modificările făcute de OMT 1.824/2018 este eliminată posibilitatea operatorilor de transport de a înlocui provizoriu autobuzul pentru care s-a emis licența de traseu, în situația în care acesta prezintă defecțiuni tehnice, și posibilitatea de a înlocui autobuzul titular cu oricare alt autobuz nominalizat în sistemul RAR pentru celelalte trasee interjudețene, lucru care

după propriile convingeri ar aduce unele îngrădiri vis-a-vis de forma veche, anterior modificării și completării actului administrativ, aflat în discuție, care permitea operatorilor de transport, în cazul în care un autobuz titular pe traseu pentru care s-a emis licența prezenta defecțiuni tehnice, avea posibilitatea de a-l înlocui provizoriu (180 de zile pe an) cu unul care nu trebuia să îndeplinească condiții precum aceeași capacitate și același punctaj cu al autobuzului pentru care a fost eliberată licența de traseu, ci doar licențiat și aflat în parcul auto.

Ținând cont de aceste mențiuni, arată că tocmai pentru acest lucru a fost inițiată această procedură, în ideea că *operatorul de transport are obligația ca în cazul unor deficiențe tehnice să asigure o continuitate a activității de transport la nivelul pentru care a fost acordată licența de transport, în caz contrar existând riscul ca acesta, motivat de existența defecțiunilor tehnice ale autovehiculului, să pună la dispoziție eventualilor călători autovehicule ale căror condiții de transport sunt la un nivel mult mai redus în ceea ce privește calitatea, continuitatea, regularitatea și capacitatea pentru care a fost acordată licența pe respectivul traseu.*

Prin adoptarea actului administrativ aflat în discuție, au fost respectate atât normele de drept incidente în materie, cât și normele europene reprezentate de Regulamentul European nr. 1.073/2009, care reglementează faptul că *operatorul unui serviciu regulat ia toate măsurile necesare pentru a garanta un serviciu de transport care să îndeplinească standardele de continuitate, regularitate și capacitate și care să respecte celelalte condiții stabilite de autoritatea competentă* în conformitate cu articolul 6 alineatul 3f; fără a aduce atingere Regulamentului (CE) nr. 1.370/2007, este posibilă modificarea condițiilor de operare care reglementează un serviciu regulat de către statele membre interesate, de comun acord și cu acordul titularului autorizației.

*Din perspectiva transparenței decizionale* privind actele administrative, OMT 1.824/2018 a fost afișat de Ministerul Transporturilor în data de 7 august 2018, proiectul de ordin fiind însoțit de un referat de aprobare, ocazie cu care pe parcursul procesului de consultare au fost luate în considerare o parte dintre propunerile depuse pe site sau în format letric, astfel încât proiectul de act normativ a suferit modificări conform afișărilor pe site din datele de 27.08.2018, 29.08.2018, 15.11.2019, astfel încât au fost respectate în totalitate reglementările prevăzute de art. 11 alin. (3) din Regulamentul (CE) nr. 1.073/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind normele comune pentru accesul la piața internațională a serviciilor de transport cu autocarul și autobuzul și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 561/2006.

*Referitor la susținerea că au fost încălcate normele de tehnică legislativă* prevăzute de Legea nr. 24/2000, arată că însăși OG nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, cu modificările și completările ulterioare, statuează la art. 42 că „autoritatea competentă stabilește prin norme: a) condițiile pentru efectuarea serviciilor regulate, a serviciilor regulate speciale și a serviciilor ocazionale contra cost de transport rutier de persoane.

Nu în ultimul rând, arată că afirmația făcută de către reprezentantul convențional al reclamantilor, respectiv că *lipsește evaluarea studiului de impact* care a determinat conducerea ministerului să ia această decizie, este nereală, prin prisma faptului că *studiul de impact este necesar doar la momentul adoptării unui act administrativ nou*, și nicidecum pentru modificarea și completarea unui act existent, care urmează ca prin noile dispoziții legale să se reglementeze în cazul situațiilor constatate a nu mai fi de actualitate la momentul respectiv, astfel încât acest lucru să fie corelat în acest mod cu situațiile de fapt care se doresc a fi implementate în acest domeniu, ținând cont de noile realități din teren, care în multe cazuri s-au constatat că nu mai sunt de actualitate, urmărindu-se

astfel asigurarea și în același timp acordarea celor ce călătoresc cu aceste mijloace de transport cele mai bune condiții de călătorie. Susține acest lucru având în vedere în acest context dispozițiile art. 30 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, rep. 2, cu modificările și completările ulterioare.

Mai mult decât atât, noțiunea *studiu de impact reprezintă un instrument de prezentare și motivare prevăzut de Legea nr. 24/2000, care este necesar în cazul proiectelor de legi de importanță și complexitate deosebită și al proiectelor de legi de aprobare a ordonanțelor emise de Guvern* în temeiul unei legi de abilitare și supuse aprobării Parlamentului.

Având în vedere acest text de lege, prevăzut și reglementat de art. 30 alin. (1) pct. d), coroborat cu cele ale art. 6 alin. (3), „proiectele de acte normative se supun spre adoptare însoțite de o expunere de motive, o notă de fundamentare sau un referat de aprobare, precum și de un studiu de impact, după caz”, din legea aflată în discuție, coroborat și cu regula gramaticală de interpretare a normelor de drept civil, rezultă în mod indubitabil că studiul de impact nu era necesar la momentul adoptării OMT 1.824/2018.

Ministerul Transporturilor, prin Adresa nr. 16.502/19.04.2018, a solicitat Consiliului Concurenței un punct de vedere de specialitate privind o analiză în ceea ce privește măsura de prelungire a actualului program de transport interjudețean prin modificarea valabilității acestuia și evaluarea efectelor pe care o astfel de măsură le-ar putea avea asupra pieței, răspuns în urma căruia au fost prezentate următoarele aspecte:

Prelungirea duratei de valabilitate a programelor de transport, respectiv a licențelor acordate, restricționează posibilitatea unor noi operatori de transport rutier de persoane de a intra în această piață. Spre argumentare, Consiliul Concurenței precizează că prin art. II alin. (1) din OG nr. 27/2010 s-au prelungit programele de transport până la data de 30.04.2013, iar prin OMT nr. 1.640/2012, pentru modificarea și completarea normelor metodologice aprobate prin OMT nr. 980/2011, durata de valabilitate a programelor de transport interjudețean a fost deja mărită cu 16 luni. Concluzia analizei făcută de această autoritate a fost aceea că o prelungire suplimentară a licențelor de traseu actuale, cu încă 46 de luni, nu face nimic altceva decât „să consolideze poziția în piață a operatorilor de transport existenți” în defavoarea celor care vor să intre pe piața respectivă, corelată cu „scăderea motivației acestor operatori în asigurarea unei îmbunătățiri continue a calității serviciilor prestate”.

Raportat la noul program de atribuire, se recomandă modificarea criteriilor referitoare la acordarea licențelor de traseu/cursă în cadrul procedurii de selecție cu referire la ponderea mare a numărului de puncte, din punctajul general, acordate transportatorilor care deservește deja traseul respectiv, precizând că menținerea criteriilor anterioare și a ponderii acestora va reprezenta bariere care restricționează posibilitatea unor noi operatori de transport rutier de persoane de a intra pe această piață.

În opinia Consiliului Concurenței, singurul moment în care se manifestă concurența între potențialii competitori, pe piața transportului național de persoane prin servicii regulate, este momentul atribuirii licenței de traseu pe cursă. Printr-o majorare a perioadei de încredințare a traseelor scade frecvența alocării acestora, în detrimentul concurenței, implicit al consumatorului, aspect care se suprapune peste o altă restricționare a concurenței determinată de avantajul conferit celor care au vechime pe traseul supus atribuirii, prin punctajul superior acordat criteriului „vechime pe traseu”.

Analiza făcută de Consiliul Concurenței arată că prin vechiul mod de punctare pentru criteriile importante, respectiv „vechime pe traseu” la care numărul de puncte acordate creștea în funcție

de numărul de ani de vechime pe traseu și „vechime parc autovehicule” la care numărul de puncte acordate scădea odată cu îmbătrânirea parcului auto, se oferea posibilitatea transportatorului cu vechime mare pe traseu/cursă să își „securizeze cursa”, creându-se astfel pentru acesta o situație mai favorabilă care afectează drepturile unui potențial concurent care solicită efectuarea cursei cu un autobuz mai nou.

Menționează că principalul avantaj al acestui act normativ este deschiderea concurenței reale atât prin prețul biletului de călătorie, condițiile de confort și siguranță ce pot fi asigurate de agenții economici, cât și creșterea gamei de servicii conexe, cum ar fi noi autogări, noi terminale, rezervări online, plăți online, asigurarea de conexiuni cu alte mijloace de transport. Acum pot primi licența de traseu, la aceeași oră, doi sau mai mulți operatori de transport, cu implicații directe și nemijlocite în funcționarea corectă a mecanismelor de piață.

Având în vedere cele prezentate consideră că aceste prevederi nu vin în contradicție cu prevederile altor acte normative ca: Regulamentul (CE) nr. 1.071/2009, OG nr. 27/2011 — privind transporturile rutiere, Legea nr. 62/2011 — privind dialogul social și Legea nr. 52/2003 — privind transparența decizională în administrația publică, ci, deopotrivă, sunt în acord cu spiritul acestor reglementări și protejează mai eficient drepturile și interesele legitime celor care doresc să contribuie prin propunerile lor, prin activitatea lor la modernizarea transportului rutier de persoane și la alcătuirea unui de program de transport interjudețean care să satisfacă într-o măsură cât mai mare cerințele cetățenilor.

Pe de altă parte, un rol esențial al acestui proiect de act normativ îl reprezintă deschiderea concurenței reale atât prin prețul biletului de călătorie, condițiile de confort și siguranță ce pot fi asigurate de agenții economici, cât și creșterea gamei de servicii conexe, cum ar fi noi autogări, noi terminale, rezervări online, plăți online, asigurarea de conexiuni cu alte mijloace de transport. Acum pot primi licența de traseu, la aceeași oră, doi sau mai mulți operatori de transport (deținători ai unor vehicule clasificate în toate categoriile — de la IV la I), cu implicații directe și nemijlocite în funcționarea corectă a mecanismelor de piață (călătorul va putea să aleagă dacă dorește să călătorească cu un vehicul clasificat în categoria a IV-a și să plătească un preț mai mic, corespunzător confortului vehiculului, sau să călătorească într-un vehicul clasificat în categoria I, cu un confort sporit și un preț mai mare al călătoriei).

Precizează că adoptarea actului normativ, prin reconfigurarea cadrului de atribuire a curselor din Programul interjudețean de transport persoane prin servicii regulate 2019—2024, este determinată de evoluția relațiilor economico-sociale care impun luarea de măsuri pentru asigurarea unor servicii de transport de calitate.

**Analizând materialul probator administrat în cauză, în raport cu susținerile părților și dispozițiile legale incidente, Curtea constată următoarele:**

La data de 14 decembrie 2018 s-a publicat în Monitorul Oficial al României Ordinul Ministerului Transporturilor nr. 1.824/2018 contestat în prezenta cauză, ordin prin care s-au adus modificări și completări Normelor metodologice privind aplicarea prevederilor referitoare la organizarea și efectuarea transporturilor rutiere și a activităților conexe acestora stabilite prin Ordonanța Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, aprobate prin Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980/2011.

*Un prim aspect criticat al noului ordin vizează dispozițiile art. I pct. 1 și 2 care prevăd condițiile care trebuie îndeplinite în vederea înlocuirii unui autobuz pentru care s-a emis licență de traseu, reclamantele considerând că eliminarea înlocuirii provizorii a autobuzului titular, în cazul defecțiunilor tehnice, reprezintă o piedică în desfășurarea serviciului public de transport.*

În ceea ce privește condiția ca noul mijloc de transport să aibă aceeași capacitate, Curtea constată că această mențiune se regăsea și în vechiul ordin.

Reține instanța că, în ceea ce privește cerințele necesare pentru vehiculul de schimb, ministerul, în calitatea lui de organ abilitat cu elaborarea normelor metodologice, se bucură de un drept de apreciere, drept care nu a fost exercitat în mod abuziv.

Astfel, condiția suplimentară impusă că autobuzul care îl înlocuiește trebuie să îndeplinească același punctaj cu al autobuzului pentru care a fost eliberată licența de traseu urmărește în mod evident un scop legitim, respectiv *menținerea unui standard ridicat de transport*, ceea ce reprezintă unul dintre principiile de bază în acest domeniu. De altfel, chiar reclamantele invocă că, potrivit art. 23, „Accesul la piața transportului rutier contra cost de mărfuri și persoane se face liber și nediscriminatoriu, cu respectarea principiilor liberei concurențe, *calitatea serviciilor de transport*, interesul publicului călător și siguranța rutieră fiind prioritare.”

Or, calitatea serviciilor de transport ar putea scădea în cazul în care autobuzul care îl înlocuiește nu îndeplinește același punctaj sau unul superior cu al autobuzului pentru care a fost eliberată licența de traseu, fiind, spre exemplu, fabricat în anul 2013, față de autobuzul din 2019, în raport cu care s-a câștigat licitația. Interesul publicului călător ar putea fi afectat în condițiile în care transportul se desfășoară cu autobuze cu punctaj inferior cu al autobuzului pentru care a fost eliberată licența de traseu, în contextul în care ar putea fi utilizate autobuze mult mai vechi, cu un confort redus și mult mai slab dotate.

În atari împrejurări ar putea fi afectată inclusiv siguranța rutieră, fiind de notorietate faptul că, de regulă, cu cât autovehiculul este mai nou, cu atât nivelul de tehnologie adus de performanțele sistemelor de siguranță pasivă și activă este mai ridicat, deci în principiu autovehiculul este mai sigur din punctul de vedere al siguranței circulației.

Prin urmare, Curtea consideră că este legală și pe deplin oportună modificarea ordinului, fiind firesc ca operatorul de transport să aibă obligația ca, în cazul unor deficiențe tehnice, să *asigure o continuitate a activității de transport la nivelul pentru care a fost acordată licența de transport, și nu la un nivel inferior*.

Nu pot fi primite nici susținerile reclamantelor în sensul că respectarea punctajului presupune același an de fabricație al autobuzului deoarece structura grilei de punctare pentru criteriul „vehicule parc auto” este de „tip scară”, iar autobuzele cu an de fabricație apropiat — din 3 în 3 ani obțin punctaj egal.

Nu se poate susține că este încălcat art. 11 alin. (1) din Regulamentul european nr. 1.073/2009 ce prevede următoarele: „Cu excepția cazurilor de forță majoră, până la expirarea autorizației, operatorul unui serviciu regulat ia toate măsurile necesare pentru a garanta un serviciu de transport care să îndeplinească standardele de continuitate, regularitate și capacitate și care să respecte celelalte condiții stabilite de autoritatea competentă în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) sau că operatorii de transport nu vor mai putea să îndeplinească obligațiile stabilite în sarcina acestora prin Ordinul MTI nr. 980/2011 la art. 134, respectiv să asigure desfășurarea serviciului la nivelul de calitate, continuitate, regularitate și capacitate conform autorizației de transport internațional/licenței de traseu, în cazul efectuării transportului rutier contra cost de persoane prin servicii regulate”.

În vederea îndeplinirii acestor obligații prioritare prevăzute de lege, respectiv îndeplinirea *standardelor de continuitate și regularitate în efectuarea serviciului regulat*, nu este prioritar ca operatorii de transport să poată înlocui provizoriu autovehiculul pentru care s-a emis licența de traseu (autovehicul titular pe traseu) în cazul defecțiunilor tehnice, fără respectarea condițiilor prevăzute în plus de Ordinul MT nr. 1.824/2018, întrucât nerespectarea acestor condiții este de natură să afecteze, așa cum

se arată mai sus, *alte principii de bază legate de calitatea serviciilor de transport, interesul publicului călător și siguranța rutieră*.

*Toate principiile menționate se impun a fi respectate, astfel că respectarea principului desfășurării serviciului la nivelul de continuitate, regularitate nu trebuie să se facă cu orice preț, respectiv cu încălcarea principiilor privind calitatea serviciilor de transport, interesul publicului călător și siguranța rutieră*.

Nu se poate invoca că acest criteriu este nelegal deoarece nu se regăsește în reglementarea internă sau în cea de la nivelul european. Reglementările europene, precum și OG nr. 27/2011 nu stabilesc criteriile de atribuire, acestea fiind lăsate la aprecierea ministerului potrivit dispozițiilor art. 42 din ordonanță.

Mai mult, Regulamentul (CE) nr. 1.370/2007 invocat de reclamante prevede la art. 1 alin. (2) că prezentul regulament stabilește condițiile în care autoritățile competente, atunci când impun sau contractează obligații de serviciu public, compensează operatorii de servicii publice pentru costurile suportate și/sau acordă drepturi exclusive în schimbul îndeplinirii obligațiilor de serviciu public. Astfel, din prevederile menționate anterior nu rezultă aplicabilitatea Regulamentului (CE) nr. 1.370/2007 în prezenta cauză, acesta vizând alte aspecte și altă arie de reglementare.

În ceea ce privește încălcarea normelor de tehnică legislativă, Curtea reține următoarele:

Potrivit dispozițiilor art. 30 și 31 din Legea nr. 24/2000:

**„Art. 30 — Instrumentele de prezentare și motivare**

(1) Proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de motivare:

a) expuneri de motive — în cazul proiectelor de legi și al propunerilor legislative;

b) note de fundamentare — în cazul ordonanțelor și al hotărârilor Guvernului; ordonanțele care trebuie supuse aprobării Parlamentului, potrivit legii de abilitare, precum și ordonanțele de urgență se transmit Parlamentului însoțite de expunerea de motive la proiectul legii de aprobare a acestora;

c) referate de aprobare — *pentru celelalte acte normative*;

d) studii de impact — în cazul proiectelor de legi de importanță și complexitate deosebită și al proiectelor de legi de aprobare a ordonanțelor emise de Guvern în temeiul unei legi de abilitare și supuse aprobării Parlamentului.

(2) Expunerile de motive, notele de fundamentare, referatele de aprobare și studiile de impact constituie instrumentele de prezentare și motivare ale noilor reglementări propuse.

(3) În cazul proiectelor de legi pentru care Guvernul își angajează răspunderea, documentele de motivare care însoțesc aceste proiecte sunt expunerea de motive și, după caz, raportul prevăzut la art. 29.

**Art. 31 — Cuprinsul motivării**

(1) Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni:

a) motivul emiterii actului normativ — cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. Pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct elementele obiective ale situației extraordinare care impune reglementarea imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgență, precum și eventualele consecințe care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse;

b) impactul socioeconomic — efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor;

c) impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri;

d) impactul asupra sistemului juridic — implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă;

e) consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite;

f) activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ;

g) măsurile de implementare — modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale.

(2) În situația în care reglementarea propusă se elaborează în executarea unui act normativ, motivarea trebuie să cuprindă referiri la actul pe baza și în executarea căruia se emite.

(3) Forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative trebuie să cuprindă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Curții de Conturi sau Consiliului Economic și Social.

(4) Guvernul stabilește structura și conținutul detaliat al instrumentelor de prezentare și motivare pentru actele normative inițiate de Guvern.”

După cum se poate observa din reglementarea legală mai sus indicată, fiind vorba de un *ordin* emis în aplicarea legii, sunt incidente dispozițiile art. 30 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 24/2000, în sensul că *era necesară doar existența unui referat de aprobare*.

Or, din documentația ce a stat la baza emiterii ordinului există acest referat de aprobare în care se prezintă pe larg motivele ce au stat la baza întocmirii actului administrativ normativ.

*Trimiterile făcute de reclamante la dispozițiile art. 31 din lege cu privire la studiile de impact și toate celelalte documente sunt nefondate deoarece, astfel cum rezultă din dispozițiile art. 31, celelalte instrumente de motivare și prezentare se folosesc doar pentru proiectele de legi de importanță și complexitate deosebită, ceea ce nu este cazul.*

*Mai trebuie reținut și faptul că studiul de impact era necesar doar la momentul adoptării unui act administrativ nou, iar nu la adoptarea unui act care modifică și completează unul vechi.*

Noțiunea studiu de impact reprezintă un instrument de prezentare și motivare prevăzut de Legea nr. 24/2000, care este necesar în cazul proiectelor de legi de importanță și complexitate deosebită și al proiectelor de legi de aprobare a ordonanțelor emise de Guvern în temeiul unei legi de abilitare și supuse aprobării Parlamentului.

Având în vedere acest text de lege, prevăzut și reglementat de art. 30 alin. (1) lit. d), coroborat cu cele ale art. 6 alin. (3), „proiectele de acte normative se supun spre adoptare însoțite de o expunere de motive, o notă de fundamentare sau un referat de aprobare, precum și de un studiu de impact, după caz”, din legea aflată în discuție, coroborat și cu regula gramaticală de interpretare a normelor de drept civil, rezultă că studiul de impact nu era necesar la momentul adoptării OMT 1.824/2018.

Susținerile reclamantelor, întemeiate pe faptul că ar deține un parc auto vechi, nu au relevanță în cauză, *asigurarea unui transport în condiții optime de confort și siguranță fiind un deziderat prioritar al autorității publice, care urmărește un interes*

*general, acesta prevalând intereselor subiective și particulare ale fiecărui agent economic transportator în parte.*

Reclamantele nu au argumentat și dovedit faptul că această nouă regulă ar conduce la blocarea transportului public național.

Se reține, prin urmare, că principiul respectării interesului publicului călător, al calității serviciilor de transport și al siguranței rutiere sunt respectate și chiar urmărite prin această nouă reglementare.

Reclamantele mai susțin, în mod nejustificat, că s-ar aduce atingere reglementării europene și OG nr. 27/2011.

Or, Curtea constată că cele două reglementări superioare nu conțin mențiuni cu privire la aceste aspecte de detaliu, acestea rămânând a fi reglementate exclusiv prin intermediul normelor metodologice, conform dispozițiilor art. 42 din OG nr. 27/2011.

Este adevărat că, potrivit dispozițiilor art. 3 alin. (2) și art. 4 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, prin normele metodologice nu pot fi date soluții contrare celor din actul de bază, însă acest lucru nici nu s-a realizat.

Prin această modificare nu s-a produs nicio ingerință la art. 1 din Protocolul 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Normele metodologice nu dispun în niciun fel asupra limitării dreptului de proprietate asupra autovehiculelor reclamantelor. Activitatea de transport public de călători este o piață comercială. Este dreptul, iar nu obligația agenților economici să pătrundă în acest mediu concurențial unde nimeni nu este în măsură să le garanteze în prealabil obținerea unui contract sau perpetuarea la nesfârșit a contractelor inițial obținute. De asemenea, faptul că în cadrul unei proceduri de achiziție publică s-a câștigat licitația nu echivalează cu dreptul de a obține și în viitor același traseu, acesta neputând reprezenta un drept câștigat. De asemenea reclamantele nu sunt private de folosința parcului auto pe care îl dețin, având posibilitatea de a-l utiliza în continuare, în condițiile legii.

Curtea mai subliniază că faptul că noua reglementare nu este benefică operatorilor de transport care dețin un parc auto vechi este o chestiune de oportunitate care nu poate fi cenzurată pe calea contenciosului administrativ, cu atât mai mult cu cât reglementarea urmărește protejarea interesului general și nu doar al anumitor operatori de transport.

*În ceea ce privește abrogarea dispozițiilor art. 54 alin. (10) din Ordinul MTI nr. 980/2011 se reține că a fost eliminată posibilitatea de efectuare a curselor cu oricare dintre autobuzele nominalizate în sistemul informatic al ARR pentru aceleași considerente rediate anterior.*

*Un al doilea aspect criticat vizează modificarea art. 55 alin. (1) din norme în sensul eliminării consultării organizațiilor patronale reprezentative la nivel național.*

Se invocă încălcarea art. 1 din OG nr. 27/2011 fără a particulariza care anume drepturi și interese legitime sunt încălcate. În aceste condiții, instanța constată că nu există o dispoziție legală în sensul obligativității consultării acestor organizații, cum de altfel o asemenea dispoziție nu conține nici art. 61 și 62 din Legea nr. 62/2011.

O mențiune generală în sensul consultării cetățenilor și a asociațiilor legal constituite, la inițiativa autorităților publice, în procesul de elaborare a actelor normative o regăsim în art. 2 din Legea nr. 52/2003, însă trebuie avut în vedere faptul că Ordinul nr. 1.824/2018 din perspectiva transparenței decizionale privind actele administrative a fost afișat de Ministerul Transporturilor în data de 7 august 2018, proiectul de ordin fiind însoțit de un referat de aprobare, ocazie cu care pe parcursul procesului de consultare au fost luate în considerare o parte dintre propunerile depuse pe site sau în format scris, astfel încât proiectul de act normativ a suferit modificări conform afișărilor pe site din datele de 27.08.2028, 29.08.2018, 15.11.2019.

Prin urmare au fost respectate în totalitate reglementările prevăzute de art. 11 alin. (3) din Regulamentul (CE)

nr. 1.073/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind normele comune pentru accesul la piața internațională a serviciilor de transport cu autocarul și autobuzul și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 561/2006.

Chiar dacă în vechea reglementare se prevedea obligativitatea consultării acestor organizații, această consultare nu impunea și obligativitatea adoptării vreunor acte normative potrivit propunerilor acestora, nu reprezenta un aviz conform, fără de care nu ar fi putut fi adoptate normele, *ci un simplu aviz consultativ*. În plus, în raport cu prevederile invocate de reclamante, aceste organizații pot fi consultate potrivit noii reglementări, iar în absența unei atare consultări, acestea au dreptul să formuleze toate propunerile și observațiile pe care le consideră oportune la elaborarea actelor normative în domeniu.

Astfel, nu poate fi primită susținerea că modificările aduse prin Ordinul MT nr. 1.824/2018 răpește organismelor sociale însăși calitatea statutară a acestora, întrucât au la dispoziție și alte moduri de promovare și apărare a drepturilor și intereselor.

*Un alt aspect criticat vizează modificarea art. 59 alin. (4) din norme.* Conform prevederilor modificate, dacă traseul rămâne fără transportator, în cazurile expres prevăzute, atunci Autoritatea Rutieră Română poate acorda traseul fără respectarea prevederilor pct. 1 lit. c) din anexa nr. 18, adică fără dovada existenței unei experiențe similare și a respectării criteriului vechimii parcului auto.

Este adevărat că scopul principal al elaborării Ordinului Ministerului Transporturilor nr. 1.824/2018 a fost cel al îmbunătățirii calității serviciului de transport și creșterea siguranței rutiere, însă nici această reglementare nu înfrânge acest principiu, cum de altfel nu este înfrânt nici principiul garanțării accesului liber și nediscriminatoriu la piața transportului rutier.

Trebuie în primul rând observat că prin Ordinul nr. 1.824/2018 a fost modificat și alineatul (3) al art. 59 din Ordinul nr. 980/2011. În vechea reglementare există posibilitatea desfășurării unei a doua atribuirii, pe când în noua reglementare, în situația unei curse care nu a fost solicitată, se pot organiza 3 ședințe de atribuire.

Vechea reglementare prevedea ca după a doua ședință cursa să fie scoasă din program. Noua reglementare, pe lângă faptul că prevede mai multe ședințe de atribuire, a renunțat la varianta finală extremă a desființării traseului, care nu era în interesul publicului călător, și a ales o variantă de compromis care este de natură să îmbunătățească serviciul de transport prin chiar faptul existenței unei curse funcționale.

Concurența reală este protejată prin existența celor trei ședințe de atribuire, situația de excepție fiind aplicată numai pentru situațiile-limită, în care nu există oferte, datorită lipsei atractivității din punct de vedere economic al traseului.

Totodată, Curtea reține că posibilitatea de a acorda licențe la cerere [art. 59 alin. (4)] reprezintă excepția, iar nu regula, nimic neputând împiedica reclamantele să acționeze și în acest sens. De altfel, această excepție este motivată de împrejurări pe deplin obiective, faptul că respectivul traseu nu a fost atribuit ca urmare a trei ședințe de atribuire, ceea ce denotă, în mod evident, lipsa de interes și de concurență pe acel segment. Prin urmare, nu se conturează vreo nelegalitate.

*Reclamantele au mai contestat modificarea art. 61 alin. (1) din ordin care privește posibilitatea de modificare a programului de transport interjudețean.*

În primul rând, în ambele reglementări era prevăzută posibilitatea modificării semestriale de către ARR a programului de transport interjudețean în situația modificării capacității de transport.

Asupra inexistenței unor studii de impact instanța s-a pronunțat anterior în sensul că nu erau necesare. În plus, trebuie avut în vedere faptul că transportatorului care dorește să se implice în procedura de achiziție a unui traseu îi revine obligația

de a-și face propriile evaluări și estimări prealabile, astfel încât să poată aprecia asupra rentabilității sau nu a traseului pentru care licitează. Nu în ultimul rând, ca orice activitate comercială și activitatea de transport presupune asumarea anumitor riscuri.

Dispoziția restrictivă care dădea dreptul *numai* operatorului de transport care deținea licența de traseu pe cursa respectivă de a solicita modificări în programul de transport a fost eliminată deoarece nu mai corespunde situației în care doi operatori au licențe de traseu pe aceeași cursă, lucru devenit posibil ca urmare a noilor modificări.

**Curtea consideră însă că sunt fondate criticile reclamantelor în sensul că prin modificarea dispozițiilor art. 57 alin. (1) din vechile norme metodologice și eliminarea criteriilor de evaluare existente și stabilirea unui unic criteriu de atribuire a traseelor, cel al vechimii parcului auto, sunt încălcate dispozițiile art. 1, art. 6 alin. (2) lit. c) și ale art. 23 din OG nr. 27/2011, art. 8, art. 25 alin. (1) lit. e) și alin. (3) din Legea nr. 21/1996.**

Potrivit art. 57 alin. (1), în forma modificată de art. 1 pct. 6 din Ordinul MT nr. 1.824/2018, „Cursele de pe traseele cuprinse în programul de transport interjudețean se atribuie solicitantului/solicitanților care obține/obțin cel mai mare punctaj acordat pentru vechimea parcului de autobuze, prin Sistemul informatic pentru atribuirea electronică a traseelor naționale, operat de instituția cu atribuții în acest sens conform prevederilor legale.” Anterior modificării, acestea erau atribuite, în baza criteriilor de evaluare, solicitantului care întrunea cel mai mare punctaj.

În urma modificării aduse de art. 1 pct. 6 din Ordinul MT nr. 1.824/2018, la atribuire punctajul se va acorda pentru fiecare autobuz care va fi utilizat la executarea cursei în funcție doar de anul de fabricație, iar în caz de egalitate de puncte la punctajul general, licența se va elibera fiecărui solicitant, cu graficul de circulație identic (anexa nr. 18 pct. 3, 4, 6).

Reglementarea unui singur criteriu de evaluare, acesta vizând strict parcul de autobuze, cu doar 6 luni înainte de expirarea actualului program de transport interjudețean 2013—iunie 2019, nu respectă principiile privind libera concurență și de asigurare a unui mediu concurențial normal, fiind încălcate dispozițiile art. 1, art. 6 alin. (2) lit. c) și art. 23 din OG nr. 27/2011.

Conform prevederilor art. 1 alin. (1) din OG nr. 27/2011: „Dispozițiile prezentei ordonanțe constituie cadrul general pentru organizarea și efectuarea transporturilor rutiere de mărfuri și persoane pe teritoriul României, precum și a activităților conexe acestora, în condiții de siguranță și calitate, cu respectarea principiilor *liberei concurențe*, garantarea accesului liber și nediscriminatoriu la piața transportului rutier, protecția mediului înconjurător, a drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice și pentru satisfacerea necesităților economiei naționale și a nevoilor de apărare ale țării.”

Art. 6 alin. (2) din OG nr. 27/2011 prevede următoarele: „Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, în calitate de organ de specialitate al administrației publice centrale în domeniul transporturilor rutiere, are următoarele atribuții:

(...) h) asigură *condițiile unui mediu concurențial normal* în activitatea de transport rutier, în corelație cu celelalte moduri de transport, și între operatorii de transport rutier;”

De asemenea, conform dispozițiilor art. 23 din același act normativ: „Accesul la piața transportului rutier contra cost de mărfuri și persoane se face liber și nediscriminatoriu, cu *respectarea principiilor liberei concurențe*, calitatea serviciilor de transport, interesul publicului călător și siguranța rutieră fiind prioritare.”

Astfel, deși principiul liberei concurențe este un principiu fundamental în activitatea de transport rutier, prin reglementarea doar a unui singur criteriu pentru atribuirea unui traseu, cel al vechimii parcului auto, Curtea consideră că acest principiu este încălcat.

De altfel și Consiliul Concurenței, prin punctul de vedere afișat pe site-ul propriu la data de 23.10.2018, a atras atenția Ministerului Transporturilor asupra faptului că: „**Nicio atribuire nu poate fi considerată ca fiind făcută în mod concurențial în condițiile existenței unui singur criteriu de atribuire, acesta vizând strict «vechimea parcului de autobuze»**”, punct de vedere comunicat și părâtului potrivit Adresei nr. 12.887/2018 (fila 36 dosar), dar pe care acesta nu l-a avut în vedere la definitivarea proiectului actului normativ, respectiv la data de 15.11.2018, atunci când a afișat pe pagina proprie de internet forma finală a proiectului actului normativ.

Conform dispozițiilor art. 25 alin. (1) din Legea concurenței nr. 21/1996: „Consiliul Concurenței are următoarele atribuții: l) emite avize sau puncte de vedere pentru proiectele de acte normative, proiectele de documente de politici publice, care pot avea impact anticoncurențial, și poate recomanda modificarea acestora; (...)

(3) În aplicarea alin. (1) lit. l), autoritățile și instituțiile administrației publice centrale și locale au obligația să solicite avize sau puncte de vedere atunci când inițiază proiecte de acte normative, proiecte de documente de politici publice, care pot avea impact anticoncurențial. *Observațiile și propunerile formulate în avizul sau punctul de vedere al Consiliului Concurenței vor fi avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ, respectiv a proiectului de documente de politici publice.*”

Prin nerespectarea recomandărilor clare ale Consiliului Concurenței în ceea ce privește faptul că nicio atribuire nu poate fi considerată ca fiind făcută în mod concurențial prin stabilirea unui unic criteriu, emitentul actului a depășit limitele impuse de actul normativ, fiind încălcate principiile liberei concurențe (prin neasigurarea unui mediu concurențial normal) și accesului liber și nediscriminatoriu la piața transportului rutier.

Curtea mai reține că analiza făcută de Consiliul Concurenței vechii reglementări arăta că prin vechiul mod pe punctare pentru criteriile importante, respectiv „vechime pe traseu”, la care numărul de puncte acordate creștea în funcție de numărul de ani de vechime pe traseu, se oferea posibilitatea transportatorului cu vechime mare pe traseu/cursă să își „securizeze cursa”. Se sublinia că menținerea criteriilor anterioare și a ponderii acestora vor reprezenta bariere care restricționează posibilitatea unor noi operatori de transport rutier de persoane de a intra pe această piață. În atari condiții, este evident că se impunea o schimbare legislativă în care criteriul „vechime mare pe traseu” să aibă o pondere mult mai mică și să se dea prioritate altor criterii, cel mai important fiind, desigur, vechimea parcului auto.

Unul din motivele avute în vedere de către legiuitor la adoptarea noii reglementări a fost tocmai acela al îmbunătățirii concurenței, al permiterii accesului pe piață al noilor operatori cu autobuze noi, menționându-se expres în referatul de aprobare din 7.08.2018 faptul că menținerea criteriului de atribuire privind vechimea pe traseu ar putea duce la scăderea motivației pentru asigurarea unei îmbunătățiri continue a calității serviciilor prestate.

Art. 6 alin. (2) lit. c) din ordonanță stabilește competența Ministerului Transporturilor de a elabora programe de dezvoltare durabilă și de modernizare a sistemului național de transport rutier, de siguranță și securitate a transportului și de protecție a mediului.

Or, aceste valori sunt apărate de autoritatea publică prin elaborarea noilor reguli doar în parte întrucât, deși mijloacele de transport moderne impuse de noul criteriu sunt benefice pentru confortul pasagerilor și scad nivelul de poluare, există situații în care un auto, deși este mai vechi, poate avea un grad de siguranță și confort mult sporit sau asigură o protecție a mediului mult mai bună (cazul autobuzelor hibrid și electrice care au început să

pătrundă și pe piața românească). În plus, experiența în domeniu este un factor de natură a asigura siguranță și securitate a transportului, factor ce nu putea fi ignorat cu desăvârșire.

Prin urmare, chiar dacă criteriul vechimii parcului auto este un criteriu mult obiectiv decât cel care avea ponderea cea mai mare potrivit vechii reglementări, respectiv cel al vechimii pe traseu al operatorilor, din punctul de vedere al confortului pasagerilor, al siguranței traficului și al cerințelor de mediu, ignorarea tuturor celorlalte criterii anterioare și stabilirea unui unic criteriu nu sunt de natură a crea un mediu pe deplin concurențial.

Curtea consideră că sunt întemeiate susținerile reclamantelor și **în ceea ce privește încălcarea principiului previzibilității normelor juridice** întrucât principiul previzibilității impune ca autoritățile publice să reglementeze relațiile sociale prin adoptarea de acte normative care să intre în vigoare după trecerea unei anumite perioade de timp, astfel încât să permită oricărei persoane să poată recurge la consultanță de specialitate și să își poată adapta conduita la noile reglementări. Lipsa acestei exigențe a normelor juridice determină o nesiguranță a raporturilor juridice administrative, care are drept consecință vătămarea destinatarilor actelor normative în drepturile și interese lor legitime. (A se vedea *Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în Cauza Rotam împotriva României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 18 din 11.01.2014*).

Curtea de Justiție a Uniunii Europene, în jurisprudența sa, a ridicat de asemenea problema predictibilității normelor juridice la rang de principiu de drept administrativ, Curtea impunând în mod repetat instituțiilor europene obligația, din motive de securitate juridică, de a avertiza operatorii economici, de o manieră clară și precisă, atunci când intenționează să se îndepărteze de o anumită practică în anumite domenii de activitate, cu scopul ca destinatarii normelor juridice să nu resimtă șocul unor schimbări neprevizibile, care i-ar putea vătăma. (A se vedea *Ordonanța președintelui Curții, Cauza C-152/88 R, Sofrimport c. Comisiei*).

De altfel, CJUE a sancționat în mod constant nerespectarea principiului previzibilității, declarând nule actele emise/adoptate cu nerespectarea acestuia, cu motivarea că sunt abuzive, lipsind destinatarii de posibilitatea de a lua cunoștință de ele într-un termen rezonabil și de a-și adapta conduita în funcție de schimbările aduse de acestea. (A se vedea *Hotărârea CJUE, Cauza C-368/89, Crispoltoni c. Fattoria Tabacchi di Cita di Castello*).

Or, având în vedere jurisprudența CEDO și cea CJUE, Curtea apreciază că dispozițiile Ordinului nr. 1.824/2018 încalcă în mod vădit principiul predictibilității, din moment ce actul administrativ normativ în discuție modifică în mod fundamental modul de atribuire a traseelor din cadrul programului de transport interjudețean de persoane prin servicii regulate într-un moment în care timpul rămas până la atribuire este insuficient pentru ca operatorii de transport să își poată adopta, cu eforturi rezonabile, conduita la noile condiții de atribuire impuse, care impun deținerea unui parc auto nou.

De altfel, Curtea mai reține că părâtul prin întâmpinare nu a răspuns în niciun fel criticilor reclamantelor, vizând **încălcarea principiului previzibilității normelor juridice, însă, ulterior, în cursul procesului**, prin art. 1 din **OMT nr. 776/2019 a decis** prelungirea valabilității Programului de transport interjudețean și a licențelor de traseu: „Prin derogare de la prevederile art. 55 alin. (1) din Normele metodologice privind aplicarea prevederilor referitoare la organizarea și efectuarea transporturilor rutiere și a activităților conexe acestora stabilite prin Ordonanța Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, aprobate prin Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980/2011, cu modificările și completările ulterioare, **valabilitatea actualului Program de transport interjudețean 2013—2019 se prelungește pentru o perioadă de 4 ani, respectiv până la data de 30 iunie 2023.**”

Aceleași considerente se impun și cu privire la *art. 1 pct. 18 din Ordinul MT nr. 1.824/2018 ce a modificat anexa nr. 18 din Ordinul MTI nr. 980/2011 cu încalcarea următoarelor dispoziții: art. 6 alin. (2), art. 42 din OG nr. 27/2011; art. 118 alin. (3), art. 134 lit. s) pct. viii) și art. 136 lit. j) din Ordinul MTI nr. 980/2011 coroborate cu prevederile art. 52 alin. (3) lit. a) din OG nr. 27/2011, art. 79 din Legea nr. 24/2000.*

Anexa nr. 18, în forma modificată de Ordinul MT nr. 1.824/2018, prevede următoarele:

„3. Pentru vechimea parcului de autobuze se acordă puncte în funcție de anul de fabricație al autobuzului, după cum urmează:

Anul de fabricație (AF) este același cu anul atribuirii (AA) — 3 puncte; (2019)

AF = AA - 1: 3 puncte; (201S)

AF = AA - 2: 3 puncte; (20\7)

AF = AA - 3: 2 puncte; (20\6) — AF = AA - 4: 2 puncte; (20\5)

AF = AA - 5: 2 puncte; (20\4) — AF = AA - 6: 1 punct; (20\3)

AF = AA - 7: 1 punct; (20\2)

AF = AA - 8: 1 punct; (2011) — AF = AA - 9: 0 puncte. (20\0)

pentru autobuzele mai vechi de 9 ani se acordă 0 puncte.

4. Se acordă puncte pentru fiecare autobuz care va fi utilizat la executarea cursei. Punctele se cumulează și apoi se face media aritmetică. Se va lua în calcul anul de fabricație înscris în certificatul de înmatriculare sau în cartea de identitate a vehiculului.

5. Punctajele calculate în funcție de vechimea parcului se raportează la data de referință, care reprezintă prima zi din calendarul atribuirii electronice.

6. Modul în care Autoritatea Rutieră Română — A.R.R. eliberează licența de traseu și întocmește graficul de circulație:

— în caz de egalitate de puncte la punctajul general, licența de traseu se eliberează fiecărui solicitant, cu graficul de circulație identic;

— la cererea solicitanților și cu acordul acestora privind modul de efectuare a cursei, Autoritatea Rutieră Română — A.R.R. eliberează licența de traseu fiecărui solicitant, cu graficul de circulație întocmit în mod corespunzător;

— în cazul în care unul dintre titulari renunță la licența de traseu sau unuia dintre titulari i s-a aplicat măsura retragerii licenței de traseu, măsură rămasă definitivă, ceilalți semnatari ai acordului inițial încheie un nou acord, iar Autoritatea Rutieră Română — A.R.R. eliberează licența de traseu fiecărui titular, cu graficul de circulație întocmit în mod corespunzător;

— în cazul prevăzut la lit. c), în lipsa unui acord între titulari, Autoritatea Rutieră Română — A.R.R. modifică graficul de circulație în mod corespunzător, astfel încât acesta să fie identic pentru toți titularii licenței de traseu pentru cursa respectivă. În acest caz graficul de circulație, anexă la licența de traseu, deținut de operatorul de transport pentru cursa respectivă până la data efectuării modificării, devine nul după efectuarea modificării.”

Așa cum se poate observa, art. 1 pct. 18 din Ordinul MT nr. 1.824/2018, prin dispozițiile stabilite la punctele 3—6 din anexa nr. 18 la Ordinul MTI nr. 980/2011, schimbă radical modalitatea de atribuire a traseelor interjudețene, cu jumătate de an înainte de expirarea valabilității actualului program de transport, traseele atribuindu-se doar în funcție de anul de fabricație al autovehiculelor.

Este adevărat că autoritatea competentă în materie poate să modifice criteriile de punctare, aceasta beneficiind de o marjă de apreciere rezonabilă, însă modificările făcute trebuie să respecte principiile de bază din domeniu, inclusiv cel al liberei concurențe. Or, așa cum s-a arătat în considerentele de mai sus, nicio atribuire nu poate fi considerată ca fiind făcută în mod concurențial *în condițiile existenței unui singur criteriu de atribuire.*

Or, potrivit normelor contestate, atribuirea se face exclusiv în funcție de criteriul vechimii parcului de autobuze, indiferent de nr. de km avut la bord de către aceste autobuze, de starea lor tehnică sau de confort, de protecția ridicată oferită mediului (cazul autobuzelor hibrid și electrice), vechimea și experiența operatorului de transport.

Luarea în calcul doar a anului de fabricație al autovehiculelor nu îndeplinește scopul de departajare în condiții concurențiale normale.

*Anul de fabricație al autovehiculului ar trebui să constituie doar un criteriu important de selecție/calificare la o licitație, și nu unul de atribuire a traseelor, așa cum s-a întâmplat de altfel și la toate licitațiile anterioare (2001, 2005, 2008, 2013).*

Mai mult, criteriile de atribuire nu pot fi modificate într-un timp atât de scurt și atât de radical, afectând reclamantele care efectuează în prezent transport rutier în trafic interjudețean, în condițiile în care legea trebuie să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Criteriile de evaluare în vederea atribuirii traseelor trebuie să fie stabilite în așa fel încât să asigure accesul nediscriminatoriu la obținerea traseelor, iar modificările aduse acestor criterii trebuie făcute în timp util pentru respectarea principiului previzibilității legii și a dispozițiilor art. 79 din Legea nr. 24/2000, care prevede faptul că ordinele „se vor elabora în termenul prevăzut de actul superior sau, după caz, într-un termen util care să facă posibilă ducerea lor la îndeplinire”.

Vătămarea produsă de modificarea anexei nr. 18, prin instituirea punctelor 3—6, constă în pierderea traseelor pe care reclamantele le efectuează în prezent din cauza timpului prea scurt acordat de Ordinul MT nr. 1.824/2018 pentru achiziționarea unor autovehicule noi.

Nu se poate susține că eliberarea licenței de traseu fiecărui solicitant cu punctaj egal duce la ineficacitatea procedurii de atribuire. Sub acest aspect, Curtea reține că se urmărește deschiderea concurenței reale prin prețul biletului de călătorie, prin condițiile de confort și siguranță ce pot fi asigurate de agenții economici, precum și prin creșterea gamei de servicii conexe, cum ar fi noi autogări, noi terminale, rezervări online, plăți online, asigurarea de conexiuni cu alte mijloace de transport. Faptul că pot primi licența de traseu, la aceeași oră, doi sau mai mulți operatori de transport (deținători ai unor vehicule clasificate în toate categoriile — de la IV la I) ar putea avea implicații directe și nemijlocite în funcționarea corectă a mecanismelor de piață (călătorul va putea să aleagă dacă dorește să călătorească cu un vehicul clasificat în categoria a IV-a și să plătească un preț mai mic, corespunzător confortului vehiculului, sau să călătorească într-un vehicul clasificat în categoria I, cu un confort sporit și un preț mai mare al călătoriei). *Totuși, cu privire la aceste aspecte, ar fi oportun ca pârâtul să efectueze „o analiză pentru a verifica dacă atribuirea aceleiași curse către mai mulți operatori va conduce la tarife mai ridicate pentru beneficiarii serviciului de transport, din cauza lipsei economiei de scară”, așa cum i-a fost recomandat, de altfel, de Consiliul Concurenței.*

Eliberarea mai multor licențe pe același traseu cu grafice identice de circulație presupune și o modificare corelativă în ceea ce privește baza materială necesară în acest context, însă sub acest aspect nu s-au adus argumente și nici dovezi de către reclamante pentru a putea fi apreciate ca întemeiate susținerile că autogările nu au baza materială necesară pentru capacitatea impusă de noile modificări. În plus, până la atribuirea traseelor, eventualele neajunsuri ar putea fi remediate.

Nelegalitatea inclusiv a dispozițiilor de la pct. 6 din anexă se justifică în contextul în care se reglementează atribuirea unui traseu câștigat în baza unicului criteriu, cel al vechimii parcului auto, cu încălcarea principiului liberei concurențe și al predictibilității normei juridice.

Față de situația de fapt reținută, văzând în drept și dispozițiile art. 18 din Legea nr. 554/2004, instanța urmează să admită în parte acțiunea formulată de reclamantele S.C. AUTO DIMAS — S.R.L., S.C. LUANDI TUR — S.R.L., S.C. AMI TURING — S.R.L., S.C. STELI RODICA — S.R.L. în contradictoriu cu pârâțul **Ministerul Transporturilor** și să **dispună anularea în parte** a Ordinului ministrului transporturilor nr. 1.824/2018 pentru modificarea și completarea Normelor metodologice privind aplicarea prevederilor referitoare la organizarea și efectuarea transporturilor rutiere și a activităților conexe acestora stabilite prin Ordonanța Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, aprobate prin Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980/2011, respectiv anularea dispozițiilor art. I

pct. 6 și parțial art. I pct. 18, respectiv punctele 3, 4, 5 și 6 din anexa nr. 18.

Curtea va dispune, în conformitate cu art. 23 din Legea nr. 554/2004, publicarea prezentei hotărâri în Monitorul Oficial al României după rămânerea definitivă a acesteia.

Văzând și dispozițiile art. 451 din Noul Cod de procedură civilă, având în vedere că acțiunea a fost admisă doar în parte, instanța urmează să oblige pârâțul **Ministerul Transporturilor** la plata către fiecare din reclamantele S.C. AUTO DIMAS — S.R.L., S.C. LUANDI TUR — S.R.L., S.C. AMI TURING — S.R.L., S.C. STELI RODICA — S.R.L. a sumei de 1.000 lei cheltuieli de judecată ocazionate de prezentul proces, constând în taxe de timbru și onorariu parțial avocat, potrivit înscrisurilor doveditoare anexate.

PENTRU ACESTE MOTIVE,

În numele legii

HOTĂRĂȘTE:

Admite în parte acțiunea formulată de reclamantele S.C. AUTO DIMAS — S.R.L., cu sediul social în Iași, șos. Moara de Foc nr. 14 A, bl. Corp C2/1, birou 13, et. 1, jud. Iași, înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului de pe lângă Tribunalul Iași sub nr. J-22/1104/28.11.2001, având cod fiscal nr. 14327313, atribut fiscal RO, prin reprezentant legal administrator Roșu Alina Carmen; S.C. LUANDI TUR — S.R.L., cu sediul social în Bârlad, str. Iuliu Maniu nr. 4, jud. Vaslui, înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului de pe lângă Tribunalul Vaslui sub nr. J-37/195/28.02.2005, având cod fiscal nr. 5607020, atribut fiscal RO, prin reprezentant legal administrator Hangan Adrian Marian; S.C. AMI TURING — S.R.L., cu sediul social în Iași, str. Zugravi nr. 2, bl F6, parter, ap. 1, jud. Iași, înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului de pe lângă Tribunalul Iași sub nr. J-22/708/6.04.2004, având cod fiscal nr. 16314867, atribut fiscal RO, prin reprezentant legal administrator Iacomi Alina Petrina; S.C. STELI RODICA — S.R.L., cu sediul social în comuna Muntenii de Sus, jud. Vaslui, înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului de pe lângă Tribunalul Vaslui sub nr. J-37/804/26.10.1994, având cod fiscal nr. 6333101, atribut fiscal RO, prin reprezentant legal administrator Simion Ioana, cu sediul procesual ales la Cabinet Av. Bocai Florin, în Iași, str. Arcu nr. 1, bl. T3, mezanin, jud. Iași, în contradictoriu cu pârâțul Ministerul Transporturilor, cu sediul în bd. Dinicu Golescu nr. 38, sectorul 1, București.

Dispune anularea în parte a Ordinului ministrului transporturilor nr. 1.824/2018 pentru modificarea și completarea Normelor metodologice privind aplicarea prevederilor referitoare la organizarea și efectuarea transporturilor rutiere și a activităților conexe acestora stabilite prin Ordonanța Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, aprobate prin Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980/2011, respectiv anularea dispozițiilor art. I pct. 6 și parțial art. I pct. 18, respectiv punctele 3, 4, 5 și 6 din anexa nr. 18.

Dispune publicarea prezentei hotărâri în Monitorul Oficial al României după rămânerea definitivă a acesteia.

Obligă pârâțul Ministerul Transporturilor la plata către fiecare din reclamantele S.C. AUTO DIMAS — S.R.L., S.C. LUANDI TUR — S.R.L., S.C. AMI TURING — S.R.L., S.C. STELI RODICA — S.R.L. a sumei de 1.000 lei cheltuieli de judecată.

Cu drept de recurs în termen de 15 zile de la comunicare la Înalta Curte de Casație și Justiție. Cererea de recurs se depune la Curtea de Apel Iași.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților de către grefa instanței, la data de 12.07.2019.

PREȘEDINTE  
**MONICA COCOR**

Grefier,  
**Valentina-Eugenia Abuhnoaei**

EDITOR: PARLAMENTUL ROMÂNIEI — CAMERA DEPUTAȚILOR



„Monitorul Oficial” R.A., Str. Parcului nr. 65, sectorul 1, București; 012329

C.I.F. RO427282, IBAN: RO55RNCB0082006711100001 BCR

și IBAN: RO12TREZ7005069XXX000531 DTCPMB (alocat numai persoanelor juridice bugetare)  
Tel. 021.318.51.29/150, fax 021.318.51.15, e-mail: marketing@ramo.ro, www.monitoruloficial.ro

Adresa Centrului pentru relații cu publicul este: șos. Panduri nr. 1, bloc P33, sectorul 5, București; 050651.

Tel. 021.401.00.73, 021.401.00.78, e-mail: concursurifp@ramo.ro, convocariaga@ramo.ro

Pentru publicări, încărcați actele pe site, la: <https://www.monitoruloficial.ro>, secțiunea Publicări.

