

Dosarul nr. 3r-61/22  
2-21074873-01-3r-28022022

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Bostan, G. Dașchevici, G. Mîra)

## DECIZIE

13 aprilie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Ala Cobăneanu  
Nicolae Craiu  
Nina Vascan

examinând recursul depus de Uniunea de Persoane Juridice „Asociația Fondului Forestier de Recreere”, reprezentată de avocatul Roman Doroftei,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Uniunea de Persoane Juridice „Asociația Fondului Forestier de Recreere” împotriva Guvernului Republicii Moldova, terț Agenția „MOLDSILVA” cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva încheierii din 20 ianuarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost declarată inadmisibilă cererea de chemare în judecată depusă de Uniunea de Persoane Juridice „Asociația Fondului Forestier de Recreere”,

### c o n s t a ț ă :

La data de 19 mai 2021 Uniunea de Persoane Juridice „Asociația Fondului Forestier de Recreere” (în continuare – U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere”), reprezentată de avocatul Roman Doroftei a depus cerere de chemare în judecată împotriva Guvernului Republicii Moldova, terț Agenția „MOLDSILVA” prin care a solicitat anularea pct. 13 din Regulamentul privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 187 din 20 februarie 2008 pentru aprobarea Regulamentului privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, modificat prin pct. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 770 din 17 iunie 2016 pentru modificarea și completarea Regulamentului privind arenda fondului forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, referitor la faptul modificării cuantumului plății pentru terenurile arendate în scopuri de recreere de la „4025 lei/ha” la „19092,37 lei/ha” (f.d. 2-5).

Prin încheierea din 26 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a stabilit reclamantei U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere” și reprezentantului acesteia, avocatului Roman Doroftei, termen de 10 zile din momentul comunicării încheierii, pentru a indica anularea cărui act administrativ se solicită, pentru a concretiza care este dreptul vătămat prin actul administrativ contestat și pentru a prezenta extrasul din Registrul de stat al persoanelor juridice a U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere” (f.d. 39-40).

Încheierea din 26 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost comunicată reprezentantului reclamantei, avocatului Roman Doroftei, prin intermediul poștei electronice la data de 16 decembrie 2021 (f.d. 43).

La data de 23 decembrie 2021 U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere”, reprezentată de avocatul Roman Doroftei a depus cerere cu privire la înlăturarea neajunsurilor la care a anexat: extrasul din Registrul de stat al organizațiilor necomerciale nr. 7834 din 06 decembrie 2016; certificatul de înregistrare a organizației necomerciale nr. MD 476256 din 06 decembrie 2016 și Statutul U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere” (f.d. 47, 48, 49-58).

În motivarea cererii nominalizate U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere”, reprezentată de avocatul Roman Doroftei a concretizat că solicită anularea pct. 13 din Regulamentul privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 187 din 20 februarie 2008, modificat prin pct. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 770 din 17 iunie 2016, referitor la faptul modificării cuantumului plății pentru terenurile arendate în scopuri de recreere de la „4025 lei/ha” la „19092,37 lei/ha” (f.d. 44-46).

Reclamanta a indicat că, prin modificările introduse în pct. 13 din Regulamentul privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 187 din 20 februarie 2008, prin Hotărârea Guvernului nr. 770 din 17 iunie 2016, s-a înrăutățit situația tuturor arendașilor de teren forestier prin majorarea semnificativă a cuantumului de arendă, fără consultarea actului cu arendașii și organizațiile de profil.

De asemenea, reclamanta a notat că în urma modificărilor operate prin Hotărârea Guvernului nr. 770 din 17 iunie 2016 pentru modificarea și completarea Regulamentului privind arenda fondului forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, au fost modificate unilateral și contractele cu arendașii, ceea ce duce inevitabil la încălcarea securității raporturilor juridice dintre părți, aspect protejat prin art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Referitor la specificarea dreptului vătămat, reclamanta a subliniat că, pct. 3.1 din Statutul U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere” stabilește că, scopurile Uniunii constau în contribuirea la realizarea și apărarea drepturilor economice, sociale, culturale a altor drepturi și libertăți legitime ale persoanelor, care arendează și folosesc fonduri forestiere, construiesc obiective de importanță socială și de gospodărire, activează în sectorul recreerii.

Reclamanta a relevat că, reieșind din scopul U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere”, aceasta apără drepturile tuturor persoanelor care folosesc și arendează fonduri forestiere.

Suplimentar reclamanta a invocat că, către U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere” s-au adresat mai multe persoane care arendează și folosesc fonduri forestiere, invocând ilegalitatea acțiunilor Agenției „MOLDSILVA”, care în mod unilateral a majorat prețurile la contractele de arendă, fără a coordona acest fapt cu părțile contractante.

Prin încheierea din 20 ianuarie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost declarată inadmisibilă cererea de chemare în judecată depusă de U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere” împotriva Guvernului Republicii Moldova, terț Agenția „MOLDSILVA” cu privire la contestarea actului administrativ, pe motiv că, reclamanta nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ.

La data de 07 februarie 2022 U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere”, reprezentată de avocatul Roman Doroftei a depus cerere de recurs împotriva încheierii din 20 ianuarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea încheierii primei instanțe și restituirea cauzei la Curtea de Apel Chișinău, pentru examinare în fond.

În motivarea recursului, recurenta U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere”, reprezentată de avocatul Roman Doroftei a menționat că încheierea din 20 ianuarie 2022 a Curții de Apel Chișinău este ilegală, susceptibilă de a fi anulată cu trimiterea cauzei spre rejudecare în instanța de fond.

Recurenta a indicat că, dreptul de acces la un tribunal constituie un element inerent a tuturor garanțiilor procedurale prevăzute în Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Dreptul de acces la instanță trebuie să fie „concret și efectiv” (cauza Bellet împotriva Franței, § 38). Efectivitatea dreptului de acces impune ca un individ „să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act ce constituie o ingerință în drepturile sale” (cauza Bellet împotriva Franței, § 36; cauza Nunes Dias împotriva Portugaliei).

Făcând referire la art. 54 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova și articolele 38 și 39 din Codul administrativ, recurenta a susținut că, din interpretarea logico-juridică a normelor precitate rezultă că, unul din elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative, or, acțiunea în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat.

Recurenta a relatat că, pct. 13 din Regulamentul privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 187 din 20 februarie 2008, modificat prin pct. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 770 din 17 iunie 2016, referitor la faptul modificării cuantumului plății pentru terenurile arendate în scopuri de recreere de la „4025 lei/ha” la „19092,37 lei/ha”, este pasibil contestării de către U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere”. Or, în virtutea pct. 3.1 din Statutul U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere”, scopurile Uniunii constau în contribuirea la: realizarea și apărarea drepturilor economice, sociale,

culturale a altor drepturi și libertăți legitime ale persoanelor care arendează și folosesc fonduri forestiere.

Recurenta a notat că, dreptul vătămat presupune ilegalitatea modificărilor operate în pct. 13 din Regulamentul privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 187 din 20 februarie 2008, prin majorarea nejustificată de la „4025 lei/ha” la „19092,37 lei/ha” a valorii pentru arenda fondurilor forestiere. Astfel, consideră că este viciată încheierea primei instanțe sub aspectul lipsei dreptului vătămat, care a fost justificat de U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere”.

La data de 28 februarie 2022 Curtea Supremă de Justiție, în scopul asigurării unui proces echitabil în ordine de recurs, a expediat intimatului Guvernului Republicii Moldova și terțului Agenției „MOLDSILVA” copia recursului depus de U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere”, reprezentată de avocatul Roman Doroftei, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței (f.d. 74).

Deși, la data de 02 martie 2022 intimatul Guvernul Republicii Moldova a recepționat copia recursului, acesta nu și-a valorificat dreptul procedural respectiv și nu a depus referință, în care să-și expună opinia referitor la cererea de recurs depusă de U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere”, reprezentată de avocatul Roman Doroftei (f.d. 77).

La data de 07 martie 2022, prin intermediul poștei electronice, terțul Agenția „MOLDSILVA” a depus referință, prin care a solicitat respingerea recursului depus de U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere”, reprezentată de avocatul Roman Doroftei (f.d. 79-80-verso).

În conformitate cu art. 242 din Codul administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat încheierea contestată la 20 ianuarie 2022. Încheierea nominalizată a fost notificată U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere” la data de 31 ianuarie 2022 și reprezentantului recurente, avocatului Roman Doroftei la data de 01 februarie 2022, prin intermediul oficiului poștal, fapt confirmat prin avizele de recepție nr. DS8005854321AS și nr. DS8005854307AS, anexate la actele cauzei (f.d. 66, 67).

Astfel, recursul depus de U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere”, reprezentată de avocatul Roman Doroftei la data de 07 februarie 2022 împotriva încheierii din 20 ianuarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, este în termen.

Conform art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

Studiind actele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul depus de U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere” urmează a fi admis, cu anularea încheierii din 20 ianuarie 2022 a Curții de Apel Chișinău și adoptarea unei noi decizii sub formă

de încheiere, prin care: cererea de chemare în judecată depusă de U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere” împotriva Guvernului Republicii Moldova, terț Agenția „MOLDSILVA” cu privire la contestarea actului administrativ se declară inadmisibilă, din alte considerente decât cele reținute de către Curtea de Apel Chișinău.

Conform art. 243 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: anulează încheierea și adoptă o nouă încheiere.

Din actele cauzei rezultă că, prin încheierea din 20 ianuarie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost declarată inadmisibilă cererea de chemare în judecată depusă de U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere” împotriva Guvernului Republicii Moldova, terț Agenția „MOLDSILVA” cu privire la contestarea actului administrativ, pe motiv că, reclamanta nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ. S-a explicat reclamantei că, declararea cererii de chemare în judecată ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la art. 207 alin. (2) lit. a) – e) din Codul administrativ exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.

În motivarea soluției adoptate, Curtea de Apel Chișinău a menționat că în sensul prevederilor stabilite în Codul administrativ, revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin cererea de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi expusă vătămarea dreptului personal, deoarece expresiile utilizate în textul articolelor 17 și 189 din Codul administrativ de „drept vătămat” și de „încălcarea unui drept al său” se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse așa numitele drepturi prin ricoșeu, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare (actio popularis).

Prima instanță a notat că, această concluzie este fortificată și prin jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că pentru ca un reclamant să se poată declara victimă, acesta trebuie să prezinte dovezi plauzibile și convingătoare ale probabilității survenirii unei încălcări, la care ar fi supus personal, fiind insuficiente niște simple bănuieli sau conjuncturi (cauza Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene (cererea nr. 45572/00)).

Prima instanță a reținut că, având în vedere principiul cercetării stării de fapt din oficiu în coroborare cu exigențele legale instituite pentru admisibilitatea acțiunii, acțiunea în cauză a fost formulată de U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere”, iar obiectul acesteia constituie anularea pct. 13 din Regulamentul privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 187 din 20 februarie 2008, modificat prin pct. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 770 din 17 iunie 2016, referitor la faptul modificării quantumului plății pentru terenurile arendate în scopuri de recreere de la „4025 lei/ha” la „19092,37 lei/ha”.

În acest context, Curtea de Apel Chișinău a notat că, din motivarea cererii de chemare în judecată rezultă că reclamanta U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere” își întemeiază acțiunea sa pe faptul că, prin emiterea actului administrativ contestat s-a înrăutățit situația tuturor arendașilor de teren forestier prin majorarea

semnificativă a cuantumului de arendă, fără consultarea actului cu arendașii și organizațiile de profil.

Prima instanța a menționat că, deși, potrivit pct. 3.1 din Statutul U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere”, scopul Uniunii constă în contribuirea la realizarea și apărarea drepturilor economice, sociale, ale persoanelor care arendează și folosesc fonduri forestiere, din conținutul cererii de chemare în judecată înaintate, nu se deduce vătămarea unui drept personal al U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere”, ci se invocă exclusiv o situație ipotetică, precum că, prin emiterea actului administrativ contestat, s-a înrăutățit situația tuturor arendașilor de teren forestier, prin aceasta fiind întrunită condiția de „drept iluzoriu”.

Subsecvent, Curtea de Apel Chișinău a relatat că nici o reglementare legală nu-i acordă reclamantei U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere” dreptul de a interveni în justiție întru realizarea unor pretinse drepturi ale membrilor acesteia.

Făcând referire la art. 207 alin. (1) și (2) lit. e) din Codul administrativ, prima instanța a stabilit că în speță, reclamanta U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere” nu poate revendica încălcarea unui drept al său în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Verificând legalitatea încheierii contestate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că încheierea din 20 ianuarie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost emisă cu interpretarea eronată a normelor de drept procedural, din următoarele considerente.

Potrivit prevederilor art. 12 din Codul administrativ, un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Totodată, în condițiile art. 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Prevederile art. 2 din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017 statuează că, actul normativ este un act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sînt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice.

O acțiune în contencios administrativ în corespundere cu art. 206 alin. (1) lit. a)-e) din Codul administrativ, poate fi depusă pentru: anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ

individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

Instanța de recurs relevă că actul administrativ, ca orice act juridic, reprezintă o manifestare de voință făcută în scopul de a produce efecte juridice. Astfel, actul administrativ reprezintă forma juridică principală a activității autorităților administrației publice.

În ceea ce privește actul administrativ normativ, acesta cuprinde reguli generale de conduită, impersonale și de aplicabilitate repetată, în vederea aplicării la un număr nedeterminat de subiecți. Actul administrativ cu caracter normativ prezintă trăsături asemănătoare oricărui alt act administrativ, având însă anumite particularități.

Actul administrativ normativ reprezintă o manifestare unilaterală de voință și este emis în temeiul și pentru realizarea puterii publice, fiind obligatoriu. Or, caracterul obligatoriu al actului administrativ este o consecință a prezumției de legalitate ce funcționează în favoarea unui asemenea act.

Suplimentar, instanța de recurs indică că, actul administrativ normativ conține reguli generale cu aplicabilitate repetată și produce efecte „erga omnes”. Astfel, actul normativ conține reglementări de principiu, care se adresează unor persoane nedeterminate, adică are o aplicabilitate generală. Oricât de restrâns ar fi obiectul de reglementare a actelor administrative normative, acestea își păstrează caracterul normativ atâta timp cât subiecții nu sunt individual determinați.

Așadar, actele administrative normative conțin reglementări cu caracter general, impersonal, care produc efecte erga omnes, asemenea legilor. Totuși actele administrative normative trebuie să fie în concordanță cu legea, aceasta din urmă aflându-se în ierarhia normelor juridice superior actului administrativ normativ.

Instanța de recurs menționează că, obiectul prezentei acțiuni în contencios administrativ îl constituie anularea pct. 13 din Regulamentul privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 187 din 20 februarie 2008, în redacția Hotărârii Guvernului nr. 770 din 17 iunie 2016, prin care a fost modificat cuantumul plății pentru terenurile arendate în scopuri de recreere de la „4025 lei/ha” la „19092,37 lei/ha”, care reprezintă în sine un act administrativ normativ.

Conform pct. 13 din Regulamentul privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 187 din 20 februarie 2008, la data intrării în vigoare a prezentului Regulament, cuantumul plății inițiale pentru arendă constituie 315 lei/ha pentru terenurile arendate în scopuri de gospodărire cinegetică și 19092,37 lei/ha pentru terenurile arendate în scopuri de recreere, estimate conform Metodologiei anexate. Modificarea cuantumului plății de arendă se va face la propunerea arendatorului, la schimbarea condițiilor social-economice și conjuncturii pieței, dar nu mai des decât o dată în trei ani.

Astfel, pct. 13 din Regulamentul privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 187 din 20 februarie 2008, stabilește cuantumul plății pentru terenurile arendate în scopuri diferite, fapt ce îi atribuie caracterul obligatoriu

al actului administrativ și cuprinde reguli generale de conduită, impersonale și de aplicabilitate repetată, în vederea aplicării la un număr nedeterminat de subiecți.

Ținând cont de faptul că, Regulamentul privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, este un act juridic subordonat legii, aprobat de Guvernul Republicii Moldova, stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice, instanța de recurs reține că acesta reprezintă un act administrativ normativ care se supune controlului constituționalității.

În corespundere cu art. 21 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

Conform art. 22 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

În sensul art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

La caz, instanța de recurs indică că Regulamentul privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 187 din 20 februarie 2008, în scopul implementării prevederilor articolelor 26, 39 și 40 ale Codului silvic nr.887-XIII din 21 iunie 1996, Hotărârii Guvernului nr.739 din 17 iunie 2003 „Cu privire la implementarea Strategiei dezvoltării durabile a sectorului forestier național”, armonizării legislației silvice naționale cu legislația Uniunii Europene, precum și al sporirii eficienței măsurilor de reproducere a efectivului de vânat, creării condițiilor optime pentru recreerea populației pe terenurile fondului forestier.

Conform art. 191 alin. (2) din Codul administrativ, curțile de apel soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate.

Iar, în conformitate cu art. 135 alin. (1) lit. a) și alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, Curtea Constituțională: exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte. Curtea Constituțională își desfășoară activitatea din inițiativa subiecților prevăzuți de Legea cu privire la Curtea Constituțională.

Potrivit prevederilor art. 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994, Curtea Constituțională: exercită la sesizare controlul constituționalității legilor, regulamentelor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Iar, în conformitate cu art. 4 alin. (1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995, în exercitarea jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională: efectuează, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Luând în considerare prevederile citate și cele stabilite, instanța de recurs relevă că, prima instanță eronat a stabilit motivul inadmisibilității cererii de chemare în judecată depuse de U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere”.

Or, reieșind din prevederile art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova, art. 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 și art. 4 alin. (1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995, controlul constituționalității a hotărârilor Guvernului, în prezenta cauză a Hotărârii Guvernului nr. 187 din 20 februarie 2008 pentru aprobarea Regulamentului privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, ține de competența Curții Constituționale.

Suplimentar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reiterează că prevederile Hotărârii Guvernului nr. 187 din 20 februarie 2008 pentru aprobarea Regulamentului privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, au constituit anterior obiect al sesizării privind excepția de neconstituționalitate la Curtea Constituțională.

Astfel, în pct. 15 din decizia Curții Constituționale nr. 129 din 02 decembrie 2019 de inadmisibilitate a sesizării nr.179g/2019 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Hotărârea Guvernului nr.187 din 20 februarie 2008 pentru aprobarea Regulamentului privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere Curtea a statuat că, în conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității hotărârilor Guvernului, în prezenta cauză a Hotărârii Guvernului nr.187 din 20 februarie 2008 pentru aprobarea Regulamentului privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, ține de competența Curții Constituționale.

Reieșind prevederile legale citate supra, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că Curtea de Apel Chișinău a dat o apreciere eronată a circumstanțelor cauzei, or, Regulamentul privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.187 din 20 februarie 2008 nu poate constitui obiect al acțiunii în control normativ, aceasta fiind supusă doar controlului constituționalității.

Astfel, instanța de recurs consideră necesar de a anula încheierea din 20 ianuarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, în condițiile în care prima instanță eronat a stabilit existența competenței sale jurisdicționale de examinare a acțiunii în

contencios administrativ în control normativ cu privire la legalitatea pct. 13 din Regulamentul privind atribuirea în folosință a terenurilor din fondul forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 187 din 20 februarie 2008. Or, în conformitate cu prevederile legislației în vigoare, examinarea legalității Hotărârilor Guvernului Republicii Moldova ține de competența exclusivă a Curții Constituționale.

Competența jurisdicțională materială reprezintă aptitudinea recunoscută de lege a unei instanțe judecătorești de un anumit grad de a examina și soluționa o anumită cauză de contencios administrativ. Prin normele de competență jurisdicțională materială se delimitează sfera de activitate a instanțelor judecătorești de grad diferit adică pe linia lor ierarhică.

Nimeni nu poate fi lipsit, fără consimțământul său, de dreptul la judecarea cauzei sale de către o instanță în a cărei competență este dată prin lege pricina respectivă.

În principiu, instanțele naționale sunt mai bine plasate să definească dacă sunt sau nu sunt competente să judece cauza. Refuzul unei instanțe de a accepta o cerere în temeiul lipsei de competență teritorială sau de fond asupra unui litigiu nu va încălca dreptul reclamantului la o instanță; cu toate acestea, în cazul în care o instanță trimite cazul unei alte instanțe care nu are în mod vădit competența necesară, problema privind accesul ar putea apărea (Zylkov c. Rusiei, §§23-29).

În principiu, această dispoziție se referă la faptul dacă o anumită instituție disciplinară sau administrativă care soluționează un litigiu are caracteristicile unui „tribunal” sau „instanță” în sensul autonom al articolului 6, chiar dacă nu este denumit „tribunal” sau „instanță” în sistemul legislației interne (H. c. Belgiei, §§50-55). Aceasta constituie singura prevedere a articolului 6 care se referă explicit la dreptul intern, justificând un anumit grad de „legalitate” asigurat de Curte în decursul anchetei. În același timp, există o prezumție puternică că instanțele naționale cunosc mai bune normele de competență și dacă problema jurisdicției este corect discutată la nivel intern, Curtea ar tinde să cadă de acord cu instanțele naționale într-o decizie privind competența de a judeca cauza (Khodorkovskiy (nr. 2) c. Rusiei, dec.).

Competența tribunalului ar trebui să fie definită prin lege; cu toate acestea, nu este necesar ca fiecare detaliu al organizării judiciare trebuie să fie reglementat de legislația primară (Zand c. Austriei, dec.). În același timp, este inacceptabil ca poziția și rolul unui judecător să fie reglementată numai prin tradiție (Pandjikidze și alții c. Georgiei, §§103-111).

Evaluarea noțiunii de „tribunal instituit prin lege” implică o examinare mai generală a structurii legale prin care este configurată întreaga clasă de instituții în cauză; de regulă, ea nu se referă la examinarea competenței unui organism special în contextul fiecărui caz în parte - cum ar fi reevaluarea legislației interne privitor la competența teritorială sau ierarhică a unei anumite instanțe sau componența băncii de jurați care s-a ocupat de plângerile reclamantului (Daktaras c. Lituaniei, dec.; a se vedea, de asemenea, doctrina Instanței a patra).

Doar în unele cazuri excepționale Curtea nu se angajează să examineze noțiunea de „tribunal instituit prin lege”, inclusiv legalitatea internă a componenței

băncii de jurați; standardul dovezii în acest sens este foarte strict, iar o lipsă totală de bază statutară internă - decât o simplă îndoială sau insuficiență de competență din partea unui anumit organism sau membru al său - trebuie să fie demonstrată de reclamant (Lavents).

Din considerentele menționate și având în vedere că prima instanță nu a dat o apreciere corectă în ansamblu raportului juridic în litigiu, prin prisma cadrului legal aplicabil în speță și circumstanțelor constatate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul depus de U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere”, reprezentată de avocatul Roman Doroftei, de a anula încheierea din 20 ianuarie 2022 a Curții de Apel Chișinău cu adoptarea unei noi hotărâri sub formă de încheiere privind declararea inadmisibilă a cererii de chemare în judecată depusă de U.P.J. „Asociația Fondului Forestier de Recreere” împotriva Guvernului Republicii Moldova, terț Agenția „MOLDSILVA” cu privire la contestarea actului administrativ.

În conformitate cu articolele 191, 243 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e :

Se admite recursul depus de Uniunea de Persoane Juridice „Asociația Fondului Forestier de Recreere”, reprezentată de avocatul Roman Doroftei.

Se anulează încheierea din 20 ianuarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Uniunea de Persoane Juridice „Asociația Fondului Forestier de Recreere” împotriva Guvernului Republicii Moldova, terț Agenția „MOLDSILVA” cu privire la contestarea actului administrativ, cu adoptarea unei noi decizii sub formă de încheiere, prin care:

Cererea de chemare în judecată depusă de Uniunea de Persoane Juridice „Asociația Fondului Forestier de Recreere” împotriva Guvernului Republicii Moldova, terț Agenția „MOLDSILVA” cu privire la contestarea actului administrativ se declară inadmisibilă.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,

judecătorul

Ala Cobăneanu

judecătorii

Nicolae Craiu

Nina Vascan