Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Centru (jud. V. Ciumac)
Dosarul nr. 3a-74/25 (2-23132179-02-3a-17012025)

D E C I Z I E

03 septembrie 2025 mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru

Completul de Contencios Administrativ în componența:

Preşedintele completului, judecătorul	Mîra Ghenadie
Judecătorii	Cașcaval Andrei și Sîrbu Victoria
Grefier	Negrei Corina

examinând în ședință publică, apelul declarat de Inspectoratul pentru Protecția Mediului împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 26 aprilie 2024, adoptată în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de SRL „Colomeeț Valentin” către Inspectoratul pentru Protecția Mediului, cu privire la constatarea nulității actelor administrative,

C O N S T A TĂ :

Pretențiile reclamantului:

La 7 iulie 2021 SRL „Colomeeț Valentin” a depus cererea de chemare în judecată către Inspectoratul pentru Protecția Mediului cu privire la constatarea nulității actelor administrative.

În motivarea acțiunii a indicat că la 5 aprilie 2022 Inspectoratul pentru Protecţia Mediului a iniţiat un control inopinat prin delegaţia de control nr. ***** din 05 aprilie 2022, persoana supusă controlului fiind SRL „Colomeeţ Valentin", obiectul supus controlului - cariera de nisip exploatată de către aceasta în extravilanul com. Moscovei, r-nul Cahul. Temei pentru efectuarea controlui a servit ordonanţa CNA de efectuare a unui control în domeniul protecţiei mediului din 22 februarie 2022.

Reclamantul a specificat că contractul pentru atribuirea în folosinţă a sectoarelor de subsol pentru extragerea substanţelor minerale utile nr. 200 din 03.11.2014, încheiat cu Ministerul Mediului; Actul de confirmare a perimetrului minier nr. 482 din 17.02.2009; Proiectul de execuţie „Valorificarea zăcământului de nisip pentru construcţii „Moscovei" şi recultivarea carierei"; Extrasul din Registrul de stat al persoanelor juridice nr. 33841 din 14.02.2020; Extrasul

Hotărârii Guvernului nr. 207 din 19.03.2013 cu privire la schimbul şi modificarea destinaţiei unor terenuri; Decizia Consiliului comunal Moscovei nr. 04/06 din 20.07.2020 cu privire la schimbarea categoriei de destinaţie a terenului agricol pentru extinderea şi exploatarea zăcământului de nisip pentru construcţii; Nota informativă şi Raportul privind mişcarea rezervelor de substanţe minerale utile solide pentru anul 2021; Planul anual de dezvoltarea a lucrărilor miniere pentru anul 2021; Planul anual de dezvoltare a lucrărilor miniere pentru anul 2022.

A mai menționat reclamantul că în cadrul controlului efectuat la zăcământul de nisip pentru construcţii „Moscovei", conform procesului-verbal de control nr. ***** din 14 aprilie 2022, s-a constatat că exploatarea se desfășoară pe o suprafață totală de 4,05 ha. Dintre acestea, 1,50 ha nu sunt înregistrate în BCD „Cadastru", neputând fi stabilite destinația și proprietarul terenului. Restul de 2,55 ha reprezintă terenuri atribuite în folosință, după cum urmează: nr.cadastral ********** – *****ha; ***** – *****ha; ***** – *****ha; ***** – *****ha.

Deasemenea, s-a menționat că lucrările miniere depășesc perimetrul autorizat pe o suprafață de 1,50 ha, dintre care 0,68 ha sunt afectate de extracție (0,27 ha în partea de est și 0,41 ha în partea de vest), iar 0,82 ha sunt ocupate de depozite de strat decopertat.

În același proces-verbal, inspectorii de mediu au menționat că, deoarece lucrările de extragere se desfășoară concomitent cu cele de recultivare tehnică, nu a fost posibilă determinarea cotelor până la care s-au efectuat extragerile. Prin urmare, au fost utilizate datele din *Proiectul de execuție* – capitolul *Structura geologică a zăcământului* – și din *Contractul de atribuire în folosință a sectorului de subsol*, care indică o grosime medie a stratului util de 6,7 m.

Pe baza acestor informații, inspectorii au estimat un volum extras în afara limitelor perimetrului minier, de pe o suprafață totală de ***** m^2, în valoare de aproximativ ***** m^3.

În procesul-verbal nr. *****7 din 14 aprilie 2022 au fost incluse următoarele prescripții privind înlăturarea neregulilor constatate: inițierea de către administrația publică locală a procedurii de înregistrare în BCD „Cadastru" a terenurilor exploatate, dar neînregistrate; operarea modificărilor corespunzătoare în registrul bunurilor imobile, conform Deciziei Consiliului Comunal Moscovei nr. 04/06 din 20 iulie 2020; prezentarea avizului expertizei ecologice pentru Proiectul de execuție și pentru Proiectul perimetrului minier; stoparea și neadmiterea lucrărilor de extragere în afara perimetrului minier atribuit în folosință.

Reclamantul a notat că măsuri restrictive nu au fost aplicate, iar contravenții nu au fost constatate.

La 13 mai 2022 SRL „Colomeeț Valentin" a comunicat că a depus la Inspectoratul pentru Protecția Mediului un dezacord față de procesul-verbal de control nr. ***** din 14 aprilie 2022. În acest document, societatea a comunicat că

presupusa depășire a perimetrului carierei se datorează faptului că în aceleași limite a fost exploatată anterior cariera de nisip de către persoana fizică Colomeeț Valentin, în perioada 15.10.2007 – 07.07.2008, în baza contractului de arendă din 15.10.2007, încheiat între Primăria satului Moscovei și Colomeeț Valentin. Contractul avea ca obiect dreptul de folosință asupra terenului cu nr. cadastral **********, cu o suprafață de 5 ha, situat în satul Moscovei, r-nul Cahul, teren care constituie actualul zăcământ supus controlului.

Ulterior, între Primăria satului Moscovei și SRL „Colomeeț Valentin" a fost încheiat un nou contract de arendă pentru același teren nr. cadastral **********, suprafață 5 ha, fiind întocmit și un plan actualizat al acestuia. Totodată, societatea a solicitat Inspectoratului efectuarea unor măsurări repetate la fața locului, cu participarea reprezentanților și specialiștilor desemnați de SRL „Colomeeț Valentin".

Reclamantul a mai indicat că, anterior în zona perimetrului minier s-au produs ploi abundente care au provocat surpări de teren. O parte dintre suprafețele considerate ca fiind exploatate în afara perimetrului minier reprezintă, în realitate, lucrări de remediere a efectelor acestor fenomene naturale și de restabilire a activității miniere, prin curățarea terenului de materialul surpat.

La 16 mai 2022 SRL „Colomeeț Valentin" a mai specificat că a depus un supliment la dezacordul din 13.05.2022 privind procesul-verbal de control nr. ***** din 14 aprilie 2022. Prin acest document, societatea a semnalat faptul că nu au fost efectuate măsurători ale talpei carierei, necesare pentru stabilirea exactă a cotelor lucrărilor de extragere, solicitând totodată realizarea acțiunilor corespunzătoare în acest sens.

A mai comunicat că la 15 iunie 2022, Inspectoratul pentru Protecția Mediului a efectuat un control inopinat, în baza aceleiași delegații de control nr. ***** din 05.04.2022. Temeiul desfășurării acestuia l-a constituit dezacordul SRL „Colomeeț Valentin" din 13 mai 2022 asupra procesului-verbal de control nr. ***** din 14 aprilie 2022.

În urma controlului inopinat repetat, a fost întocmit procesul-verbal de control nr. ***** din 15 iunie 2022, prin care s-a consemnat că, urmare examinării dezacordului SRL „Colomeeț Valentin" din 13 mai 2022 și efectuării acțiunilor suplimentare de investigație geologică la zăcământul de nisip atribuit societății, s-a modificat conținutul capitolului „Constatările și rezultatele controlului", pagina 2, alineatele 3 și 4, din Procesul-verbal de control nr. ***** din 14.04.2022, după cum urmează: „Suprafața afectată de lucrări miniere în afara perimetrului minier constituie 1,50 ha, dintre care suprafața pe care poate fi stabilit cu certitudine că au fost efectuate lucrări de extragere în afara limitelor perimetrului minier este de ***** m^2, situată în partea de est a zăcământului. În consecință, volumul extras nelegitim în afara limitelor perimetrului minier este estimat la ***** m^3, pentru

care urmează a fi evaluat prejudiciul cauzat mediului prin extragerea neautorizată a substanțelor minerale.”

Suplimentar a indicat că conform Raportului privind evaluarea prejudiciului cauzat mediului în urma extragerii nelegitime a substanțelor minerale utile nr. 134 din 15 iunie 2022, în baza calculelor efectuate, prejudiciul cauzat mediului prin extragerea neautorizată de nisip de către SRL „Colomeeț Valentin” în volum de ***** m³, a fost estimat la suma de 547.464 lei 16 bani.

În opinia reclamantului, constatările formulate de colaboratorii Inspectoratului pentru Protecția Mediului au un caracter teoretic și abstract, întrucât acestea s-au bazat exclusiv pe datele din proiectul de execuție și contractul de atribuire în folosință a sectorului de subsol, fără efectuarea măsurărilor efective în teren.

Cu toate acestea, reclamantul a susținut că deși controalele efectuate de Inspectoratul pentru Protecția Mediului nu au stabilit cu certitudine culpa SRL „Colomeeț Valentin” privind presupusa depășire a perimetrului minier, la data de 05 iulie 2022 societatea a achitat taxa pentru extragerea mineralelor utile în sumă de 42.168 lei. Achitarea a fost efectuată din considerente de bună-credință, în scopul continuării activității în limitele perimetrului minier conform actelor permisive și pentru evitarea eventualelor litigii.

La 14 august 2023, SRL „Colomeeț Valentin” a depus o cerere prealabilă adresată Inspectoratului pentru Protecția Mediului, prin care a solicitat:

1. Constatarea nulității Procesului-verbal de control nr. ***** din 14 aprilie 2022 și a Procesului-verbal de control adițional nr. ***** din 15 iunie 2022;
2. Suspendarea executării celor două procese-verbale menționate, până la finalizarea procedurii prealabile;
3. Asigurarea accesului la dosarul administrativ și eliberarea copiilor actelor aferente acestuia.

Reclamantul a comunicat că până în prezent, nu a fost recepționat niciun răspuns la cererea prealabilă înaintată.

Totodată, în opinia reclamantului procesul-verbal nr. ***** din 14.04.2022 și Procesul-verbal adițional nr. ***** din 15.06.2022 nu indică norme legale imperative încălcate de SRL „Colomeeţ Valentin”. Sunt invocate doar prevederi generale din Codul subsolului, art. 57 alin. (4) și art. 75 alin. (2) lit. c), care nu stabilesc obligații concrete pentru agentul economic.

Mai mult, menționează că inspectorii nu au efectuat măsurători sau investigații geologice propriu-zise, bazându-se doar pe calcule teoretice și date documentare. SRL „Colomeeţ Valentin” a respectat limitele perimetrului minier conform actelor permisive și contractelor existente.

A susținut că Nota de motivare anexată la delegația de control este formală, fără argumentarea detaliată necesară conform art. 19-21 din Legea nr. 131/2012,

iar documentele privind controlul au fost comunicate companiei doar la solicitarea acesteia, contrar legii. În acest sens, a adăugat că lipsa probelor și a motivării ridică îndoieli serioase asupra legalității actelor administrative emise.

În temeiul art.74 Codul subsolului, art.24, 28, 29, 31 din Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, art.85, 141, 198, 191, 196, 209 Cod administrativ, SRL „Colomeeţ Valentin" a înaintat prezenta acțiune în contencios administrativ împotriva Inspectoratului pentru Protecția Mediului solicitând constatarea nulității Procesului-verbal nr.*****7 din 14 aprilie 2022 și a Procesului-verbal nr. ***** din 15 iunie 2022.

Prin referința depusă, Inspectoratul pentru Protecția Mediului a comunicat că în baza demersului Direcției Generale teritoriale Nord a Centrului Național Anticorupție nr. 11/14/402 din 16.03.2022, Ordonanței din 22.02.2023 privind dispunerea unui control, precum și în baza Delegației de control nr. ***** din 05.04.2022, Inspectoratul a efectuat un control inopinat la SRL „Colomeeț Valentin", în temeiul în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 963/2018 pentru aprobarea Metodologiei privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor aferent domeniilor de competență ale Inspectoratului pentru Protecția Mediului și Legii nr. 131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, cu respectarea art. 19 a Legii 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

În vederea verificării respectării prevederilor legale, inspectorii de mediu au efectuat măsurări topografice cu echipamentul GPS „Trimble R8S/Slate", având buletin de verificare metrologică valabil până la 19.05.2022.

Conform procesului-verbal nr. ***** din 14.04.2022 s-a constat că zăcământul de nisip pentru construcții „Moscovei" era exploatat pe o suprafață totală de 4,05 ha. Din aceasta, 1,50 ha nu era înregistrată în cadastru, neputând fi stabilită destinația sau proprietarul terenului. Restul de 2,55 ha corespundea terenurilor atribuite legal, cu următoarele numere cadastrale:********** – *****ha;***** – *****ha; ***** – *****ha; ***** – *****ha. Suprafața afectată de lucrări miniere în afara perimetrului minier constituie 1,50 ha. Dintre care, lucrările de extragere constituie suprafață de 0,68 ha și anume, în partea de Est a zăcământului a fost exploatată suprafața de 0,27 ha și în partea de Vest suprafața de 0,41 ha, iar suprafața de 0,82 este afectată prin depozitarea stratului decopertat.

Având în vedere că lucrările de extragere se efectuează paralele cu lucrările de recultivare tehnică, nu a fost posibil de fixat până la ce cote s-au efectuat extragerile. Astfel, au fost folosite datele din Proiectul de execuție, capitolul Structura geologică a zăcământului și Contractul de atribuire în folosință a sectorului de subsol, prin care a fost stabilită grosimea medie a stratului util pe zăcământ de 6,7 m.

Prin urmare, volumul extras nelegitim în afara limitelor perimetrului minier de pe suprafața totală de 6800 m2 constituie 45 560 m^3, pentru care urmează a fi evaluat prejudiciul cauzat mediului în rezultatul extragerilor nelegitime a substanțelor minerale utile.

La 17 august 2023 SRL „Colomeeț Valentin" a depus la Inspectoratul pentru Protecția Mediului cererea prealabilă nr. 2057, prin care a contestat procesele-verbale de control emise anterior.

Cererea a fost examinată de Consiliul pentru Soluționarea Disputelor, care, prin decizia nr. 11 din 29 august 2023, a respins-o ca tardiv depusă, întrucât procesul-verbal de control nr. ***** din 14.04.2022 fusese comunicat la 14 aprilie 2022; Procesul-verbal adițional nr. ***** din 15.06.2022 fusese adus la cunoștință la 15 iunie 2022, iar Legea nr. 131/2012 prevede un termen de 30 de zile pentru contestarea actelor de control, termen depășit considerabil în opinia pârâtului.

A mai specificat pârâtul că, decizia Consiliului a fost recepționată de reclamant la 24 octombrie 2023, dar nu a fost contestată conform procedurii stabilite de art. 30 alin. (5^1) din Legea 131/2012 și de Codul administrativ, care permit atacarea acesteia în contencios administrativ.

Totodată, pârâtul a indicat că reclamantul nu a respectat procedura specială de contestare, reglementată de Legea nr. 131/2012, normă cu caracter special în raport cu Codul administrativ, din care considerente cererea prealabilă și ulterior cererea de chemare în judecată sunt tardive și inadmisibile.

Mai susține pârâtul că motivele invocate de reclamant sunt formale și nu afectează fondul constatărilor din actele de control, iar actele administrative emise de Inspectorat sunt legale și motivate, fiind aduse la cunoștință reprezentanților întreprinderii sub semnătură, fără obiecții la momentul respectiv.

Adăugător, pârâtul a indicat că actele contestate au fost emise legal, respectând normele procedurale și materiale și nu conțin vicii care să le facă nule. Deasemenea, a invocat art. 141 din Codul administrativ, care definește cazurile în care un act administrativ individual poate fi declarat nul absolut. Nulitatea intervine doar dacă actul conține un viciu grav și evident, stabilit printr-o analiză completă a circumstanțelor cauzei.

În final, a reținut că obiecțiile formulate de reclamant au un caracter pur declarativ și formal, nefiind susținute de argumente juridice sau de dovezi care să demonstreze încălcarea normelor legale la emiterea actelor administrative.

Poziţia instanţei de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 26 aprilie 2024, s-a admis acțiunea depusă de SRL "Colomeeț Valentin" și s-a constatat nulitatea procesului-verbal nr.***** din 14.04.2022 și a procesului-verbal nr.***** din 15.06.2022.

Solicitarea apelantului:

Nefiind de acord cu soluția primei instanțe, la data de 26 aprilie 2024 Șeful Inspectoratului pentru Protecția Mediului, Bulmaga Ion, a declarat cerere de apel, solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 20 februarie 2024, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea reclamantului să fie respinsă.

Termenul de declarare a apelului:

Potrivit art.232 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărîrii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic.

Motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărîrii motivate.

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii instanței de fond a fost pronunțat public la data de 26 aprilie 2024, iar apelul nemotivat a fost declarat la data de 23 mai 2024. Hotărârea motivată a fost recepționată de apelant la 19 noiembrie 2024 iar apelul motivat a fost depus la 18 decembrie 2024. Prin urmare, Colegiul constată că atât apelul nemotivat, cât și cel motivat au fost depuse în interiorul termenului legal.

Argumentele participanților la proces:

În motivarea cererii de apel a invocat apelantul că hotărârea prime instanțe este neîntemeiată. În susținerea poziției sale apelantul a reiterat circumstanțele de fapt și de drept din acțiunea inițială și adăugat că la data de 17.08.2023, SRL „Colomeeț Valentin” a depus cererea prealabilă nr. 2057 la Inspectoratul pentru Protecția Mediului care a fost examinată de Consiliul pentru Soluționarea Disputelor, fiind respinsă prin decizia nr. 11 din 29.08.2023 ca fiind depusă tardiv. Cererea a fost considerată tardivă deoarece procesul-verbal de control nr. ***** din 15.06.2022 și nr. ***** din 14.04.2022 fuseseră comunicate persoanei supuse controlului la data întocmirii proceselor verbale, iar legea prevede un termen de 30 de zile pentru depunerea cererii prealabile.

Decizia Consiliului a fost recepționată de apelant la data de 24.10.2023 și nu a fost contestată conform prevederilor legale, respectiv art. 30 alin. (5) din Legea 131/2012. Apelantul a subliniat că Legea 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător reprezintă o normă specială, care stabilește termenele și procedura de contestare a actelor de control, prevalând față de normele generale.

Instanța de fond a susținut că procedura de inițiere a controlului a fost superficială și că evaluarea riscurilor a fost realizată eronat. Totuși, aceste concluzii în opinia apelantului sunt considerate nefondate, întrucât legislația permite efectuarea controlului inopinat în baza evaluării riscurilor, conform art. 19 alin. (1) pct. 2 din Legea 131/2012, iar evaluarea criteriilor de risc a fost realizată în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 963/2018. Deasemenea, apelantul a notat că prima instanța a făcut referire la acte și legi neaplicabile cauzei.

Suplimentar, a menționat că instanța de fond nu a analizat în mod corespunzător probele și circumstanțele cauzei, limitându-se la a reproduce cererea reclamantului, fără a motiva temeinic soluția adoptată, contrar prevederilor art. 130, 239 și 241 CPC, care cer o motivare clară și completă a hotărârilor.

Prin urmare, apelantul a susținut că instanța de fond a constatat eronat faptele și a aplicat incorect prevederile legale, emițând o hotărâre neîntemeiată și ilegală, iar apelul depus de ultimul este justificat și întemeiat, întrucât cererea de chemare în judecată ar trebui să fie respinsă ca inadmisibilă și neîntemeiată.

Prin referința depusă intimatul reiterând argumentele din cererea inițială a solicitat respingerea apelului și menținerea hotărârii primei instanțe.

În ședința instanței de apel, apelantul reprezentantul autorității Bulmaga Ion, a susținut cererea de apel, solicitând admiterea acesteia, fiind reiterate aceleași argumente precum au fost expuse în cerere.

Reprezentantul intimatului, avocatul Șpac Vadim nu a susținut cererea de apel, solicitând respingerea acesteia, cu menținerea hotărârii primei instanțe.

Aprecierea instanţei de apel:

Potrivit art.195 Cod administrativ, p*rocedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu exceptia art. 169–171.*

Potrivit art.194 alin.(1) Cod administrativ, *în procedura în prima instanţă, în procedura de apel şi în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătoreşti se soluţionează din oficiu probleme de fapt şi de drept.*

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, *examinînd cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral hotărîrea primei instanţei şi emite o nouă decizie.*

În conformitate cu prevederile art.231 alin.(2) Cod administrativ, *pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.*

Potrivit art.219 alin.(1)-(3) Cod administrativ, *instanţa de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declaraţiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanţi. Instanţa de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greşelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete şi pentru depunerea tuturor declaraţiilor necesare constatării şi aprecierii stării de fapt. Instanţa de judecată indică asupra aspectelor de fapt şi de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanţii la proces. Instanţa de judecată nu are dreptul să depăşească limitele pretenţiilor din acţiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanţii la proces.*

Prevederile art.220 alin.(1) Cod administrativ stabilesc că *obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art. 87–93.*

Din conținutul art.93 Cod administrativ, se stabilește sarcina probațiunii, potrivit căreia, *fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția. Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. Reglementări suplimentare sau derogatorii sînt admisibile doar în baza prevederilor legale.*

În limitele apelului, instanța de apel verifică circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, precum și cele care nu au fost stabilite, dar care au importanță pentru soluționarea cauzei, apreciază probele din dosar și cele prezentate suplimentar în instanță de apel de către participanții la proces.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru, analizând temeinicia și legalitatea hotărârii instanței de fond, constată că aceasta este neîntemeiată, motiv pentru care hotărârea urmează a fi casată și adoptată o decizie nouă, prin care acțiunea să fie respinsă, din raționamentele ce urmează.

Admisibilitatea acțiunii:

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, *instanţa verifică din oficiu dacă sunt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.*

Conform art. 3 Cod administrativ, *legislaţia administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinându-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept.*

Conform art. 6 Cod administrativ, *procedura administrativă este activitatea autorităţilor publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condiţiilor, pregătirea şi emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condiţiilor, pregătirea şi încheierea unui contract administrativ sau examinarea condiţiilor, pregătirea şi întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sînt părţi ale procedurii administrative.*

Conform art. 10 alin. (1) Cod administrativ, *actul administrativ individual este orice dispoziţie, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu*

scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Conform art. 11 alin.(1) - (2) Cod administrativ, *actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat; b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel. Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sînt afectate de actul administrativ individual, nu sînt destinatarii acestuia.*

Potrivit 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 acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.*

În conformitate cu art. 206 alin. (1) lit. d) Cod administrativ, *o acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru constatarea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic ori nulităţii unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acţiune în constatare).*

Analizând obiectul cererii și conținutul actului contestat, instanța reține că procesul-verbal nr.***** din 14.04.2022 și a procesul-verbal nr.***** din 15.06.2022 constituie acte administrative individuale defavorabile emise de o autoritate publică în exercitarea prerogativelor de putere publică, producând efecte juridice directe asupra reclamantului.

În aceste condiții, acțiunea formulată, având ca obiect constatarea nulității procesului-verbal nr.***** din 14.04.2022 și a procesului-verbal nr.***** din 15.06.2022, se circumscrie tipului de acțiune în constatare, prevăzut de art. 206 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ.

Totodată, în temeiul dispozițiile art.191 alin.(1) și art.196 alin.(1) Cod administrativ referitoare la competența materială și teritorială a instanțelor în materie de contencios administrativ, se constată că acțiunea introdusă de reclamant a fost înaintată instanței competente, fiind respectate cerințele privind competența jurisdicțională atât sub aspect material, cât și teritorial.

Conform art. 17 Cod administrativ, *drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.*

În temeiul art. 39 alin. (1) şi (2) din Codul administrativ, *controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în*

sensul art. 17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

Potrivit art. 189 alin. (1) şi (2) din Codul administrativ, *orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ. O acţiune în contencios administrativ poate fi înaintată şi atunci când autoritatea publică nu a soluţionat în termen legal o cerere.*

Completul de judecată reține că reclamantul este destinatarul actelor administrative contestate și, prin acțiunea formulată, urmărește protecția unui drept propriu susceptibil de a fi vătămat prin activitatea administrativă a autorității. Prin urmare, condiția privind revendicarea unui drept legitim, necesară admisibilității acțiunii în contencios administrativ, este întrunită, iar reclamantul beneficiază de control judecătoresc asupra activității administrative contestate.

Potrivit cu art. 208 alin. (5) Cod administrativ, *o acţiune în constatare este admisibilă numai dacă reclamantul s-a adresat anterior la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare.*

În conformitate cu art. 209 alin. (3) Cod administrativ, *pentru acţiunea în realizare, acţiunea în constatare şi acţiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acţiunii în contencios administrativ.*

Completul de judecată reține că, de regulă, înaintea înaintării unei acțiuni în contencios administrativ trebuie respectată procedura prealabilă.

Corespunzător, la 17 august 2023, SRL „Colomeeț Valentin” a depus la Inspectoratul pentru Protecția Mediului cererea prealabilă nr. 2057, prin care a contestat procesele-verbale de control emise anterior. Cererea a fost examinată de Consiliul pentru Soluționarea Disputelor, care, prin decizia nr. 11 din 29 august 2023, a respins-o ca tardivă.

Analizând dispozițiile legale aplicabile și circumstanțele concrete ale cauzei, Completul judiciar constată că reclamantul are calitatea de persoană legitimă pentru a sesiza instanța de contencios administrativ, a respectat procedura și termenul de depunere a acțiunii, iar obiectul cererii nu se încadrează în situațiile exceptate de la controlul judiciar. În aceste condiții, nu se identifică motive de inadmisibilitate a acțiunii, iar instanța de fond a apreciat corect că sunt întrunite condițiile pentru admiterea acesteia.

Raționamentele asupra fondului acțiunii:

Înscrisurile administrate şi cercetate nemijlocit în şedinţa de judecată confirmă urmatoare stare de fapt.

La 5 aprilie 2022 inspectorii din cadrul Inspectoratului pentru Protecția Mediului, în baza demersului Direcției Generale teritoriale Nord a Centrului Național Anticorupție nr. 11/14/402 din 16.03.2022, Ordonanței din 22.02.2022

privind dispunerea unui control, precum și în baza Delegației de control nr. ***** din 05.04.2022 au efectuat un control inopinat la SRL „Colomeeț Valentin”.

Decizia de control nr.***** din 05.04.2022 a Inspectoratului pentru Protecția Mediului a fost inițiată în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr.963/2018 pentru aprobarea Metodologiei privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor aferent domeniilor de competență ale Inspectoratului pentru Protecția Mediului și a Legii nr.131 din 08.06.2012 precum și ordonanța CNA din 22.02.2022.

În cadrul controlului, prin procesul-verbal de control PV-IMP-2022-01107 din 14 aprilie 2022 s-a constatat că *,,în vederea efectuării controlului și stabilirii respectării prevederilor normative-legale, au fost efectuate măsurări cu echipamentul GPS, model Trimble R8S/S/ate (nr. de serie 5909R00061/19934800163), buletin de verificare metrologică nr. G-824, valabil până la 19.05.2022.*

*În cadrul controlului, la zăcământul de nisip pentru construcții „Moscovei”, conform situației la momentul investigației, s-a constatat ,,faptul că zăcământul se exploatează pe o suprafață de 4,05 ha, dintre care 1,50 ha nu este înregistrată în BCD „Cadastru”, nefiind posibil de stabilit destinația terenului și proprietarul acestuia. Suprafața de 2,55 ha constituie terenurile atribuite în folosință cu numerele cadastrale: **********, afectat pe suprafața de *****ha; *****, afectat pe suprafața de *****ha; *****, afectat pe suprafața de *****ha; *****, afectat pe suprafața de *****ha.*

Suprafața afectată de lucrări miniere în afara perimetrului minier constituie 1,50 ha, dintre care lucrările de extragere ocupă suprafața de 0,68 ha, și anume: în partea de est a zăcământului a fost exploatată suprafața de 0,27 ha, iar în partea de vest suprafața de 0,41 ha. Iar suprafața de 0,82 ha este afectată prin depozitarea stratului decopertat.

Având în vedere că lucrările de extragere se efectuează paralel cu lucrările de recultivare tehnică, nu a fost posibil de fixat până la ce cote s-au efectuat extragerile.

Astfel, au fost folosite datele din Proiectul de execuție, capitolul „Structura geologică a zăcământului” și Contractul de atribuire în folosință a sectorului de subsol, prin care a fost stabilită grosimea medie a stratului util pe zăcământ de 6,7 m.

*Prin urmare, volumul extras nelegal în afara limitelor perimetrului minier, pe suprafața totală de ***** m^2, constituie ***** m^3, pentru care urmează a fi evaluat prejudiciul cauzat mediului în rezultatul extragerilor nelegitime a substanțelor minerale utile.*

În cadrul controlului, agentul economic nu a prezentat Proiectul perimetrului minier și Avizul expertizei ecologice de stat, precum și proiectul de execuție, care urmează a fi prezentate și examinate suplimentar”.

Prescripția Inspectoratului în legătură cu aceste constatări a fost *însoțită și de anumite recomandări (indicații) privind înlăturarea încălcărilor stabilite în partea descriptivă, după caz: 1. Inițierea procedurii de către administrația publică locală de înregistrare a terenurilor exploatate neînregistrate în BCD ,,Cadastru”. 2. Efectuarea modificărilor în registrul bunurilor imobile în conformitate cu Decizia consiliului comunal Moscovei nr.04/06 din 20.07.2020. 3. Prezentarea Avizului expertizei ecologice la Proiectul de execuție și la Proiectul perimetrului minier. 4. Stoparea și neadmiterea lucrărilor de extragere în afara limitelor perimetrului minier atribuit în folosință”.*

Măsuri de restricții nu au fost aplicate.

Urmare a controlului desfășurat de către Inspectoratul pentru Protecția Mediului, a fost întocmit un Raport cu nr.105 din 14 aprilie 2022, prin care s-a constatat ,,*urmare a calculelor efectuate, prejudiciul cauzat mediului în rezultatul extragerii nelegitime de nisip, de către S.R.L. „Colomeeţ Valentin”, în volum de 45560 m² constituie suma de 3 550 391,10 lei*”.

Nefiind de acord cu constatările Inspectoratului, la 13 mai 2022 SRL „Colomeeț Valentin” a depus o solicitare de a fi supuse verificării obiective doar în urma unei măsurări repetate la fața locului.

La 15 iunie 2022 a avut loc un control repetat, iar în rezultatul controlului prin procesul-verbal de control ***** din 15 iunie 2022 s-a constat că ,,*urmare examinării dezacordului din 13.05.2022 la procesul-verbal de control nr. ***** din 14.04.2022 (Proces-verbal de control inițial) și suplimentului din 19.05.2022, precum și efectuării acţiunilor suplimentare de investigații geologice la zăcământul de nisip pentru construcţii „Moscovei”, situat la 4,5 km vest de s. Moscovei, r. Cahul, atribuit în folosinţă S.R.L. „Colomeeţ Valentin”, se înlocuiește textul capitolului „Constatările și rezultatele controlului”, pagina 2, alineatele 3 și 4 din Procesul-verbal de control nr. ***** din 14.04.2022, după cum urmează: Suprafața afectată de lucrări miniere în afara perimetrului minier constituie 1,50 ha, dintre care suprafața pe care poate fi stabilit cu certitudine că au fost efectuate lucrări de extragere în afara limitelor perimetrului minier constituie ***** m², amplasată în partea de est a zăcământului. Prin urmare, volumul extras nelegitim în afara limitelor perimetrului minier constituie ***** m³, pentru care urmează a fi evaluat prejudiciul cauzat mediului în rezultatul extragerilor nelegitime a substanțelor minerale”.*

Cu rezultatul controlului a făcut cunoștință la 15 iunie 2022 reprezentantul reclamantului, avocat Crasnostan Andrei.

Urmare a controlului desfășurat de către Inspectoratul pentru Protecția Mediului a fost întocmit un Raport cu nr.134 prin care s-a constatat „*urmare a calculelor efectuate, prejudiciul cauzat mediului în rezultatul extragerii nelegitime de nisip, de către S.R.L. „Colomeeţ Valentin", în volum de *****m^2 constituie suma de 547 464 lei*".

S.R.L. „Colomeeţ Valentin" a depus cerere prealabilă la 17 august 2023 către Inspectoratul pentru Protecția Mediului prin care a solicitat: constatrea nulității procesului verbal de control nr. ***** din 14 aprilie 2022 şi procesului-verbal de control adiţional nr. ***** din 15 iunie 2022.

Concomitent, a solicitat și suspendarea executării procesului-verbal de control nr. ***** din 14 aprilie 2022 şi procesului-verbal de control adiţional nr. ***** din 15 iunie 2022 până la finalizarea procedurii prealabile.

Prin decizia Inspectoratului pentru Protecția Mediului nr.11 din 29 august 2023, s-a decis respingerea cererii prealabile nr.2057 din 17 august 2023 și menținerea actelor contestate în vigoare fără modificări.

Nefiind de acord, la 13 septembrie 2023 reclamantul s-a adresat instanței de judecată cu prezenta acțiune în contencios administrativ, solicitînd constatarea nulității actului administrativ.

Prima instanță fiind investită cu examinarea cauzei a admis acțiunea.

Codul adminsitrativ:

Articolul 141. Nulitatea

(1) Un act administrativ individual este nul dacă conține un viciu deosebit de grav și acest lucru este evident în cadrul aprecierii concludente a tuturor circumstanțelor care se iau în considerare.

(2) Un act administrativ individual este, deasemenea, nul:

a) dacă executarea lui cere săvîrșirea unei fapte ilegale, care constituie o componență de contravenție sau de faptă penală;

b) dacă din motive reale nimeni nu-l poate executa;

c) dacă contravine bunelor moravuri;

d) dacă la emiterea lui a contribuit o persoană care nu are dreptul să participe în procedură administrativă conform art. 49 alin. (1);

e) dacă a fost emis în scris, dar nu poate fi identificată autoritatea publică emitentă;

f) în alte cazuri prevăzute de lege.

(3) În cazul nulității parțiale a unui act administrativ individual, acesta este nul în totalitate dacă autoritatea publică nu ar fi emis actul administrativ respectiv fără partea lovită de nulitate.

(4) Autoritatea publică poate constata nulitatea oricînd din oficiu. La cerere nulitatea se constată în măsura în care solicitantul are un interes îndreptățit pentru a o solicita.

Codul subsolului:

Articolul 74. Controlul de stat asupra folosirii raţionale şi protecţiei subsolului

(1) Sarcina controlului de stat asupra folosirii raţionale şi protecţiei subsolului constă în asigurarea respectării de către beneficiarii subsolului a actelor legislative şi normative ce reglementează relaţiile în ceea ce priveşte folosirea şi protecţia subsolului, precum şi a documentaţiei tehnice (tehnologice) de proiect, aprobate în modul stabilit.

(2) Controlul de stat asupra folosirii raționale și protecției subsolului se efectuează de către Inspectoratul pentru Protecția Mediului.

(3) Controlul de stat asupra folosirii raționale și protecției subsolului se planifică, se efectuează și se înregistrează în conformitate cu prevederile Legii nr. 131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

Legea privind controlul de stat asupra activităţii de întreprinzător:

Articolul 4. Prevederi generale privind controalele

(1) Se consideră control orice formă de verificare, revizie, audit, evaluare şi/sau analiză exercitată de către un organ de control, cu scopul de a constata respectarea legislației și de a verifica unele fapte relevante pentru domeniul de control al organului în cauză, la faţa locului şi/sau prin solicitare directă de la persoana controlată a documentaţiei şi a altei informaţii prin poştă, inclusiv prin poșta electronică, sau prin telefon, informaţie pe care aceasta, în virtutea legii, nu este obligată să o ofere.

(1^3) La efectuarea controlului planificat sau inopinat, organul de control are în vedere prioritar posibilitatea efectuării controlului prin solicitare directă de la persoana controlată a documentaţiei şi a altei informaţii conform alin.(1^2). Doar în cazul insuficienţei documentaţiei şi informaţiei deţinute pentru a stabili respectarea legislaţiei de către persoana supusă controlului sau reieşind din tipul controlului şi analiza riscurilor, organul de control va realiza controlul la faţa locului.

(1^5) La depistarea unor erori şi/sau neconcordanţe în documentele şi informaţiile prezentate de persoana controlată, organul de control solicită acesteia prezentarea de explicaţii în scris în termen de 5 zile lucrătoare de la solicitare. Odată cu transmiterea explicaţiilor scrise asupra erorilor şi/sau neconcordanţelor, persoana controlată are dreptul să prezinte suplimentar acte doveditoare ce confirmă autenticitatea informaţiilor şi documentelor prezentate.

(1^6) În cadrul controlului la faţa locului, organul de control nu are dreptul să solicite de la persoana controlată documente şi informaţii care au fost prezentate anterior, în urma solicitării directe de la aceasta a documentaţiei şi a altei informaţii.

(2) Organul de control este în drept să efectueze controlul asupra persoanei supuse controlului doar în cazul în care legea stabilește procedura, durata

controlului, precum și dreptul organului de a efectua controlul în cazul și circumstanțele date. Organul de control este în drept să efectueze controlul doar în privința aspectelor ce țin de competența sa, stabilită expres de lege.

Articolul 5. Limitele dreptului la control

(1) Inspectorul exercită controlul asupra persoanei supuse controlului doar în limitele competenţei atribuite prin lege.

(2) Nici un inspector nu poate invoca, pentru justificarea competenţei sale, a dreptului de a exercita controlul, de a constata o încălcare şi de a aplica o sancţiune, un act normativ care nu a fost publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova şi nu a intrat în vigoare în modul corespunzător.

Articolul 5[1]. Limitele generale ale controlului și ale măsurilor în cadrul acestuia

(1) Controlul se inițiază doar în urma analizei și evaluării riscurilor. Efortul și timpul alocat controlului, precum și metoda de control aplicată trebuie să fie proporționale nivelului de risc stabilit.

(2) Controlul se desfășoară doar în baza și în limitele listei de verificare aplicabile pentru domeniul, tipul și obiectul de control în cauză. Lista de verificare poate fi aplicată doar în cazul în care este aprobată, conform rigorilor stabilite de Guvern și prezenta lege, prin actul normativ al autorității publice centrale cu competențe în domeniul de control, la propunerea organului de control corespunzător și în urma consultărilor publice. Lista de verificare aprobată este publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina electronică a organului de control.

Articolul 19. Temeiurile şi condiţiile efectuării controalelor inopinate

(1) Organul de control poate decide efectuarea a controalelor inopinate asupra unei persoane, în baza evaluării riscurilor, precum şi poate emite inspectorului delegaţie de control, doar în cazul:

2) deținerii informaţiilor/indiciilor, susținute prin probe aflate în posesia organelor de control, despre existenţa situaţiilor de avarie, incident sau încălcare gravă a regulilor de securitate ori siguranţă care prezintă un pericol iminent și imediat pentru mediu, viaţa, sănătatea și proprietatea persoanelor, dacă sînt întrunite următoarele condiții:

a) necesitatea inițierii controlului este motivată în prealabil;

b) poate fi rezonabil stabilit, din informația deținută pînă la inițierea controlului și din nota de motivare, că doar intervenția inopinată prin control va preveni și/sau stopa încălcările care în mod iminent provoacă prejudicii sau că astfel ar putea fi diminuate substanțial prejudiciile deja cauzate;

3) verificării informaţiei, care, conform legii, este raportată în mod obligatoriu, dacă sînt întrunite următoarele condiţii:

a) această informaţie nu a fost prezentată în termenul stabilit de lege sau de un act normativ;

b) organul abilitat cu funcţii de control sau organul responsabil de recepţionarea informaţiei corespunzătoare nu a primit notificare justificativă din partea persoanei obligate să raporteze informaţia în termen şi/sau această persoană nu a răspuns în termen rezonabil la înştiinţarea din partea organului responsabil;

4) verificării informaţiei obţinute în cadrul altui control la întreprinzătorul cu care persoana controlată a avut anterior relaţii economice, dacă sînt întrunite următoarele condiţii:

a) întreprinzătorul refuză să prezinte informaţiile în cauză;

b) nu există altă modalitate de obţinere a informaţiei în cauză;

c) informaţia dată este decisivă şi indispensabilă pentru atingerea scopului controlului iniţiat anterior;

5) solicitării directe din partea persoanei care urmează a fi supusă controlului de a fi iniţiat controlul.

6) deţinerii informaţiilor/indiciilor, susţinute prin probe aflate în posesia organelor de control, altor instituţii de stat, despre existenţa situaţiilor privind încălcarea prevederilor Legii nr.202/2013 privind contractele de credit pentru consumatori.

(2) Controalele inopinate nu pot fi desfăşurate în baza informaţiilor neverificate şi/sau provenite dintr-o sursă anonimă.

(2^1) Plîngerile şi petiţiile, inclusiv sesizările sau solicitările organelor de drept sau ale altor organe de stat, pot constitui temei pentru un control inopinat doar în condiţiile respectării prevederilor alin.(1) şi (2) şi doar dacă circumstanţele sau informaţiile pe care acestea le conţin, fiind analizate în baza evaluării riscurilor, indică în mod rezonabil asupra unei posibile încălcări care în mod iminent provoacă prejudicii şi dacă aceste circumstanţe şi informaţii sînt probate în vreun fel. Plîngerile, petiţiile sau alte sesizări care nu motivează iniţierea imediată a unui control inopinat, în baza analizei riscurilor, pot fi luate în considerare la următoarea planificare anuală a controalelor.

(3) Controalele inopinate nu pot fi efectuate în cazul cînd există orice alte modalităţi directe sau indirecte de obţinere a informaţiei necesare de către organul abilitat cu funcţii de control, inclusiv cele deținute de alte organe de supraveghere/control, deținători de registre publice, autorități și instituții publice.

(3^1) Nota de motivare pentru inițierea controlului inopinat în temeiul alin. (1) pct. 2) conține analiza și argumentarea necesară privind întrunirea condițiilor stabilite la punctul în cauză. În cadrul notei se va argumenta necesitatea intervenției prin expunerea în detaliu a circumstanțelor și informației ce stau la baza concluziilor și acțiunilor organului de control, posibilele încălcări ce rezultă din informația și probele deținute pînă la inițierea controlului și estimarea

rezonabilă a pericolului și consecințelor în cazul neintervenției organului de control.

(4) Controlul efectuat în conformitate cu temeiul specificat la alin. (1) pct. 5) este iniţiat în termene proxime de organul abilitat cu dreptul dat şi are exclusiv aspect consultativ şi constatator, cu excepţia cazurilor cînd în cadrul controlului se depistează indici ai infracţiunii. Cheltuielile acţiunii de control efectuate în conformitate cu temeiul specificat la alin. (1) pct. 5) vor fi suportate de solicitant în cazul în care persoana ce urmează a fi supusă controlului nu este obligată prin lege să solicite controlul.

(6) În cadrul controlului inopinat pot fi supuse controlului doar aspectele care au servit ca temei pentru inițierea controlului, conform alin. (1).

Articolul 20. Delegația de control

(3) În cazul controalelor planificate, delegația de control se întocmește în temeiul planului controalelor, aprobat și înregistrat. În cazul controalelor inopinate se întocmește delegația de control, în temeiul art. 19, precum și nota de motivare aferentă. La delegația pentru controale inopinate se anexează nota de motivare în baza căreia a fost emisă delegația, astfel încît persoana care urmează a fi supusă controlului să poată lua cunoștință de nota în cauză.

Articolul 28. Încheierea procedurii de control

(2) Procesul-verbal de control este documentul prin care se confirmă faptul desfășurării controlului și în care se conține toată informația cu privire la controlul desfășurat, la procedurile aplicate și constatările în urma acestuia, prescripțiile și recomandările înaintate în baza constatărilor, măsurile restrictive aplicate și sancțiunile stabilite în urma controlului. Procesul-verbal de control este alcătuit din partea constatatoare, partea prescriptivă și partea sancționatorie și conține în mod obligatoriu:

a) denumirea completă a organului de control, numele complet şi funcţia persoanelor care au efectuat controlul;

b) date cu privire la delegaţia de control şi temeiul efectuării controlului;

c) denumirea completă/numele persoanei supuse controlului și identificarea obiectului de control;

d) tipul controlului;

e) lista de verificare aplicată;

f) date privind toate aspectele, documentele, bunurile, încăperile, produsele, utilajele şi obiectele de altă natură care au fost supuse controlului, relevante în scopul controlului;

g) constatările şi rezultatele controlului;

h) referinţa expresă la prevederile actelor legislative şi normative pe care le-a încălcat persoana supusă controlului;

i) copiile documentelor examinate care confirmă încălcarea legii, ale altor documente întocmite în cadrul controlului;

j) date privind durata controlului;

k) explicaţiile în scris ale persoanei supuse controlului şi/sau ale angajaţilor acesteia;

l) recomandările și indicațiile pentru înlăturarea încălcărilor stabilite în partea prescriptivă, după caz;

m) prescripția de aplicare a măsurilor restrictive, după caz;

n) constatarea contravențiilor sau altor tipuri de încălcări prevăzute de lege, cu indicarea sancțiunii prevăzute de lege, după caz.

o) descrierea semnelor componenţei de infracţiune constatate în cadrul procedurii de control şi referinţa expresă la normele de drept penal vizate.

Articolul 29. Prescripţii emise şi sancţiuni applicate în temeiul procesului-verbal de control

(1) În cazul în care în cadrul controlului efectuat de organul de control se constată încălcări ale legislaţiei ce nu constituie infracţiuni, organul în cauză include în procesul-verbal de control o prescripţie privind înlăturarea acestor încălcări, conform limitelor stabilite la art. 51.

(1^1) În cazul prevăzut la art.28 alin.(9), organul respectiv include în procesul-verbal de control o prescripţie privind înlăturarea încălcărilor constatate, conform limitelor stabilite la art.51, şi o prescripţie privind restituirea prejudiciului pe care l-a stabilit ca fiind cauzat prin aceste încălcări.

Prin acțiunea depusă, reclamantul a solicitat constatarea nulității proceselor-verbale din 14 aprilie 2022 și 15 iunie 2022, întocmite de Inspectoratul pentru Protecția Mediului. În susținerea cererii, reclamantul invocă, în primul rând, faptul că controlul inopinat nu ar fi avut temei legal suficient și că nota de motivare anexată delegației de control este formală și incompletă.

Potrivit art. 141 alin. (1) din Codul administrativ, un act administrativ individual este nul dacă sunt îndeplinite două condiții: stabilirea existenței unui viciu; viciul este deosebit de grav. Aceste criterii constituie baza pentru analiza cererii reclamantului.

Reclamantul susține că controlul inopinat efectuat la data de 5 aprilie 2022 ar fi fost inițiat fără temei legal suficient, întrucât ordonanța Centrului Național Anticorupție din 22 februarie 2022 nu ar conține probe sau indicii de pericol iminent, așa cum prevede art. 19 alin. (1) și (21) din Legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. Totodată, subliniază că nota de motivare anexată delegației de control ar fi formală, lipsită de analiza riscurilor și de argumentarea necesității intervenției imediate.

În conformitate cu prevederile art. 19 din Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, efectuarea unui control

inopinat este permisă în temeiurile expres prevăzute de lege, inclusiv în baza solicitărilor organelor de drept sau ale altor autorități de stat, în condițiile alin. (21).

Astfel, potrivit art. 19 alin. (21), plângerile, petițiile, sesizările sau solicitările organelor de drept pot constitui temei pentru inițierea unui control inopinat dacă circumstanțele sau informațiile conținute indică în mod rezonabil asupra unei posibile încălcări care în mod iminent provoacă prejudicii și dacă aceste informații sunt probate.

În cazul de față, ordonanța din 22 februarie 2022 emisă de Centrul Național Anticorupție reprezintă un act oficial al unui organ de drept, care conține indicii și informații probatorii privind posibila exploatare neautorizată a zăcământului de nisip. Aceste elemente constituie circumstanțe rezonabile ce pot indica existența unor încălcări grave ale legislației privind protecția mediului și exploatarea resurselor naturale.

Prin urmare, ordonanța Centrului Național Anticorupție constituie un temei legal suficient pentru inițierea unui control inopinat, în conformitate cu art. 19 alin. (1) pct. 2) și alin. (2^1) din Legea nr. 131/2012.

Deasemenea, Colegiul reține că Inspectoratul pentru Protecția Mediului a acționat în limitele competenței sale, efectuând controlul pentru verificarea respectării drepturilor reclamantului privind exploatarea carierei, aspecte care derivă direct din conținutul ordonanței Centrului Național Anticorupție.

Având în vedere temeiul legal suficient, existența probelor și analiza detaliată a circumstanțelor în nota de motivare anexată delegației de control, se constată că procedura inițierii și efectuării controlului inopinat a respectat prevederile legale.

Astfel, nu se identifică viciu grav care să conducă la nulitatea proceselor-verbale contestate.

În continuare, Colegiul judiciar constată că Nota de motivare a Inspectoratului pentru inițierea controlului inopinat respectă prevederile legale, fiind întocmită în temeiul Ordonanței Centrului Național Anticorupție din 22.02.2022 și al Legii privind controlul de stat al activității de întreprinzător.

Motivul efectuării controlului a constat în identificarea unui risc privind respectarea condițiilor contractuale ce țin de exploatarea carierei de nisip și de deținerea actelor permisive necesare desfășurării activității. Necesitatea intervenției a fost argumentată prin cerința de a verifica aspectele indicate în ordonanța CNA, inclusiv prin efectuarea măsurătorilor de teren, pentru stabilirea exactă a respectării perimetrului minier și a actelor permisive. Scopul controlului a fost stabilit ca verificarea respectării legislației de mediu și a condițiilor legale referitoare la exploatarea zăcământului de nisip, astfel încât să se prevină eventuale încălcări ale normelor aplicabile și să se protejeze mediul înconjurător.

Din examinarea materialelor cauzei și a argumentelor prezentate de reclamant, Colegiul constată că, deși acesta își exprimă dezacordul față de conținutul proceselor-verbale și al Notei de motivare întocmite în urma controlului, totuși, nu sunt aduse argumente de natură să evidențieze existența unor vicii deosebit de grave care ar putea afecta valabilitatea acestor acte administrative. Simpla nemulțumire față de concluziile organului de control nu poate fi echivalată cu existența unor motive temeinice de nulitate, în lipsa unei demonstrații clare privind caracterul substanțial al presupuselor nereguli.

Colegiul reține că Nota de motivare conține analiza și argumentarea necesară privind întrunirea condițiilor legale pentru efectuarea controlului, prezentând detaliat circumstanțele și informațiile care au stat la baza concluziilor organului de control, posibilele încălcări identificate pe baza informațiilor și probelor disponibile anterior inițierii controlului, precum și o estimare rezonabilă a pericolului și a consecințelor în cazul neintervenției.

Având în vedere prevederile art. 206 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, Completul de judecată observă că reclamantul avea la dispoziție alte mijloace procedurale pentru a-și valorifica eventualele drepturi pretins încălcate, și nu prin acțiunea în constatare, întrucât nu au fost invocate temeiuri de constatare sub forma unor vicii deosebit de grave.

Or, în speță, reclamantul nu a demonstrat existența unor împrejurări excepționale, care să justifice recurgerea la acțiunea în constatare și nici nu a indicat vicii fundamentale, de o gravitate deosebită, care ar impune nulitatea absolută a actelor contestate.

Prin urmare, acțiunea formulată apare ca nefondată și inadmisibilă sub aspectul naturii juridice a cererii.

Adăugător, reclamantul a invocat că constatările inspectorilor de mediu ar fi fost efectuate pe baza unor date teoretice și documentare, preluate din proiectul de execuție și contractul de atribuire în folosință, fără efectuarea unor măsurători reale în teren.

Prin urmare, evaluarea volumului de material extras în afara perimetrului minier (***** m^3) și a prejudiciului aferent (***** lei) ar fi nefundamentată și lipsită de suport probator.

Instanța constată că la efectuarea centrului de către Inspectoratul pentru Protecția Mediului s-a aplicat „Lista de verificare în domeniul protecției subsolului” aprobată prin Ordinul MADRM nr. 5 din 14.01.2019. Această listă este menționată în Deciziei de control nr. ***** din 05.04.2022.

Totodată, această listă a constituit cadrul de referință pentru control, în conformitate cu prevederile art. 4 alin. (1), (13) și (15) din Legea privind controlul de stat al activității de întreprinzător, care stabilesc că organul de control poate

efectua verificări la fața locului sau prin solicitarea documentelor, și că persoana controlată are dreptul să furnizeze explicații și documente suplimentare.

După cum reiese din materialul probator în cadrul controlului, inspectorii au verificat documente relevante pentru obiectul controlului, inclusiv: contractul pentru atribuirea în folosință a perimetrelor de subsol pentru extragerea substanțelor minerale utile nr. 200 din 03.11.2014, actul de confirmare a perimetrului minier nr. 482 din 17.02.2009, proiectul de execuție „Valorificarea zăcământului de nisip pentru construcții Moscovei", extrase din Registrul de stat al persoanelor juridice nr. 33841 din 14.02.2020, planurile anuale de dezvoltare a lucrărilor miniere pentru 2021 și 2022, precum și acte administrative privind schimbarea destinației terenurilor și deciziile Consiliului Comunal Moscovei. De asemenea, au fost analizate dezacordurile formulate de SRL „Colomeet Valentin" cu privire la procesul-verbal din 14.04.2022 și suplimentul din 13.05.2022.

Suplimentar, reclamantul intimat a susținut că evaluarea volumului de material extras de ***** m^3 și a prejudiciului aferent ***** lei ar fi nefundamentată, deoarece nu s-au efectuat măsurători în teren.

Totuși, conform art. 4 alin. (1) și (13), controlul poate fi realizat și pe baza documentației puse la dispoziție, dacă aceasta permite verificarea respectării legislației.

În speță, documentele prezentate și informațiile analizate au fost suficiente pentru constatarea respectării cadrului legal de exploatare a carierei.

În privința susținerii reclamantului referitoare la efectuarea celui de-al doilea control inopinat (din 15 iunie 2022) în baza aceleiași delegații, instanța reține următoarele. Conform art. 4 alin. (1) și (1^3) din Legea privind controlul de stat al activității de întreprinzător, controlul poate fi efectuat la fața locului sau prin solicitarea documentelor, în funcție de necesitățile verificării și de analiza riscurilor. Aceasta presupune că organul de control poate solicita clarificări, explicații suplimentare sau documente adiționale pe baza constatărilor inițiale.

În conformitate cu art. 4 alin. (1^5) și (1^6), în cazul depistării unor erori sau neconcordanțe în documentația sau informațiile prezentate de persoana controlată, inspectorul poate solicita clarificări în scris, iar persoana controlată are dreptul să prezinte acte doveditoare suplimentare. Controlul ulterior nu constituie un act separat, ci reprezintă continuarea verificării în cadrul aceleiași delegații, pentru clarificarea aspectelor ridicate anterior.

În speță, controlul din 15 iunie 2022 a avut ca scop verificarea explicațiilor și documentelor suplimentare depuse de SRL „Colomeet Valentin" în legătură cu procesul-verbal din 14 aprilie 2022 și suplimentul din 13 mai 2022. Astfel, acesta a fost o prelungire a controlului inițial, necesară pentru completarea verificărilor și respectarea dreptului persoanei controlate la clarificări, conform art. 4 alin. (1^5). Din aceste considerente, efectuarea celui de-al doilea control inopinat nu necesită

emiterea unei noi delegații sau a unui nou temei, deoarece se încadrează în limitele controlului inițial, fiind determinată de necesitatea completării actului de verificare inițial, în conformitate cu lista de verificare și competențele legale ale Inspectoratului.

Totuși, Colegiu conchide că nici aceste argumente nu sunt de natură să justifice existența unor vicii deosebit de grave, susceptibile de a conduce la anularea actelor administrativ individuale.

Mai mult, instanța relevă că actele de control au fost efectuate în limitele competenței Inspectoratului, în baza listelor de verificare aprobate și conform procedurilor legale, fără a fi aplicate contravenții sau sancțiuni. Procesul-verbal din 14 aprilie 2022 conținea doar mențiuni privind anumite aspecte ce urmau a fi remediate, fără a reprezenta o sancțiune sau o obligație imediată ce ar încălca legea.

Astfel, instanța de apel constată că reclamantul nu a indicat elementele prevăzute de art. 141 din Codul administrativ care ar putea determina constatarea nulității proceselor verbale. Conform alin. (1) și (2) ale articolului menționat, un act administrativ individual este nul dacă există un viciu deosebit de grav, dacă cere săvârșirea unei fapte ilegale, dacă nu poate fi executat, contravine bunelor moravuri, a fost emis de o persoană neîndreptățită, nu poate fi identificată autoritatea emitentă sau în alte cazuri expres prevăzute de lege.

Analizând cererea reclamantului, instanța constată că acesta a făcut doar o enumerare a circumstanțelor care ar fi dus, după opinia sa, la nemulțumiri privind activitatea inspectorilor și actele întocmite, fără a demonstra existența vreunuia dintre vicii deosebit de grav menționate mai sus. Simplă nemulțumire față de acțiunile inspectorilor sau față de constatările din procesul verbal nu poate constitui un temei de nulitate.

Temeiurile invocate de către reclamant întru constatarea nulităţii actelor contestate, nu ating nivelul minim pentru a fi considerate de către instanţa de judecată ca temeiuri suficiente pentru constatarea nulităţii. În lipsa unor probe obiective și a unui fundament legal solid, instanța nu poate constata nulitatea unui act administrativ doar pentru că reclamantul consideră că ar fi existat erori sau neconformități procedurale.

Or, simpla invocare de către reclamant a faptului că controlul inopinat urma să fie realizat cu respectarea prevederilor Legii nr. 131/2012, este neîntemeiată, poartă un caracter subiectiv şi vine în contradicţie directă cu argumentele instanței.

Prezumţia de legalitate de care beneficiază actul contestat, ca şi orice alt act administrativ, ar deveni una iluzorie în cazul în care ar fi posibilă înlăturarea acesteia doar în baza unor interpretări teoretice ale cadrului legal şi a unor argumente declarative, invocate de un participant sau altul, fie în cadrul procedurii administative, fie în cadrul procedurii de contencios administrativ.

Instanța constată deasemenea că, întârzierea reclamantului în formularea contestației, depusă abia la data de 17 august 2023, cu referire la controlul efectuat ultima dată la 15 iunie 2022, ridică întrebări privind oportunitatea și buna-credință în exercitarea dreptului la contestație.

În concluzie, din analiza detaliată a argumentelor reclamantului și a conținutului actelor de control, instanța nu identifică vreun element care să constituie nulitate a proceselor-verbale întocmite de Inspectorat, astfel încât pretențiile privind nulitatea acestora nu sunt fondate.

Prin prisma circumstanţelor expuse şi prevederilor legale enunţate, instanţa de judecată constată netemeinicia cerinţelor reclamantului, iar alegaţiile invocate în susţinerea acţiunii poartă caracter formal, nefiind confirmate prin argumente clare, probe pertinente şi concludente, fiind combătute prin argumentele autorităţii publice pârâte şi documentele dosarului administrativ. Prezumţia de legalitate de care beneficiază actul contestat, ca şi orice alt act administrativ, ar deveni una iluzorie în cazul în care ar fi posibilă înlăturarea acesteia doar în baza unor interpretări teoretice ale cadrului legal şi a unor argumente declarative, invocate de un participant sau altul, fie în cadrul procedurii administative, fie în cadrul procedurii de contencios administrativ.

Corespunzător, analizând în ansamblu circumstanțele cauzei, Colegiul reține că instanța de fond a apreciat în mod greșit că sunt întemeiate pretențiile reclamantului referitoare la constatarea nulității proceselor-verbale contestate. Această apreciere este eronată întrucât reclamantul nu a demonstrat existența vreunui viciu esențial, de natură gravă, care să justifice sancțiunea nulității actelor respective. Argumentele invocate de acesta ca temei al cererii sale nu constituie cauze de nulitate, ci eventuale motive care ar fi putut fi valorificate printr-un alt tip de acțiune prevăzută de lege.

În consecință, Completul judiciar apreciază că motivele de apel invocate de Inspectoratul pentru Protecția Mediului sunt întemeiate, întrucât susținerile acestuia constituie o argumentație pertinentă care impune soluția de admitere a apelului.

Astfel, din considerentele expuse și având în vedere că hotărârea primei instanțe se dovedește a fi neîntemeiată, iar argumentele invocate de apelant sunt juste și întemeiate în fapt și în drept, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău reține că se impune admiterea apelului declarat de Inspectoratul pentru Protecția Mediului.

În consecință, hotărârea primei instanțe urmează a fi casată integral, iar acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „Colomeeț Valentin” împotriva Inspectoratului pentru Protecția Mediului, având ca obiect constatarea nulității actelor administrative, urmează a fi respinsă ca neîntemeiată.

În conformitate cu prevederile art.240 alin.(1) lit. c) Cod administrativ, art. 389-390 CPC, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Apelul declarat de Inspectoratul pentru Protecția Mediului, se admite.

Se casează integral hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 26 aprilie 2024.

Se rejudecă cauza și se pronunță o nouă decizie prin care:

Acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „Colomeeț Valentin" către Inspectoratul pentru Protecția Mediului, cu privire la constatarea nulității actelor administrative, se respinge ca fiind neîntemeiată.

Decizia cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni.

Preşedintele şedinţei,
Judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Cașcaval Andrei

Sîrbu Victoria