Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (Judecător Neguriță Veaceslav)
Dosarul nr. 3r-1176/24
2-24042199-02-3r-18092024

**D E C I Z I E**

14 noiembrie 2024 municipiul Chişinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ
al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Chișinău

În componența:
Preşedintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Dașchevici Grigore

soluționând, fără ședință de judecată, recursul declarat de S.R.L. „Exfactor-Grup” împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 22 iulie 2024, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ depusă de S.R.L. „Exfactor-Grup” către Inspectoratul pentru Protecția Mediului cu privire la declararea nulității rezultatelor expuse în procesul-verbal nr. PV-IPM-2023-02097 din 8 septembrie 2023 al Inspectoratului pentru Protecția Mediului,

**C O N S T A T Ă :**

**Circumstanțele cauzei:**

La 16 aprilie 2024, S.R.L. „Exfactor-Grup” a depus acțiune în contencios administrativ către Inspectoratul pentru Protecția Mediului, solicitând declararea nulității rezultatelor controlului expuse în procesul - verbal nr. PV- IPM- 2023-02097 din 8 septembrie 2023 emis de către Inspectoratul pentru Protecţia Mediului ca urmare a controlului de stat inopinat pe faptul deversării apelor uzate în sistemul public de canalizare (reţeaua pluvionivală) cu ulterioară deversare a acestora în râuleţul Durlești, pe segmentul str. Calea Unirii 60, or. Durleşti, mun. Chişinău.

În motivarea acțiunii, partea reclamantă a indicat că la 8 septembrie 2023 a fost emis actul administrativ individual defavorabil în privința S.R.L. „Exfactor-Grup”, realizat prin procesul - verbal nr. PV- IPM-2023-02097 cu privire la verificarea sesizării Primăriei or. Durleşti, mun. Chișinău (înregistrată cu indice de ieșire nr. 3326/23 din 22.08.2023), pe faptul deversării apelor uzate în sistemul public de canalizare (rețeaua pluvionivală) cu ulterioară deversare a acestora în râuleţul Durlești, pe segmentul str. Calea Unirii 60, or. Durleşti, mun. Chișinău, cât şi notificarea Î.M. Regia Exploatare a Drumurilor şi Podurilor „Exdrupo” cu nr. de ieșire 437 din 1 septembrie 2023.

Partea reclamantă a menționat că potrivit circumstanțelor invocate în procesul - verbal nr. PV- IPM-2023-02097, inspectorii desemnați, au stabilit, în cadrul lucrărilor de construcție, conform celor relatate de către un reprezentant al companiei la fața locului, că sunt efectuate forări în sol cu aparataj special, vizualizat în locație, ca rezultat a acestor acțiuni, fiind stabilite scurgeri de apă în amestec cu argilă verde, atât la gurile căminelor de vizită a reţelelor pluvio-nivale, pe suprafaţa ţevilor subterane din interiorul acestora, cât şi pe sol.

Partea reclamantă a susținut că nu este de acord cu procesul - verbal nr. PV-IPM-2023-02097 din 8 septembrie 2023 cu privire la controlul de stat inopinat emis de Inspectoratul pentru Protecţia Mediului, îl consideră neîntemeiat, bazat pe aplicarea eronată şi incorectă a legislației în vigoare, pe apreciere incompletă, subiectivă şi unilaterală a circumstanțelor de fapt şi pasibil de a fi anulat.

Partea reclamantă a relevat că inspectorii au încadrat greșit faptul scurgerilor pluvionivale care au fost admise de către reprezentanții companiei de construcție, or, la materiale disponibile de către S.R.L. „Exfactor-Grup” nu rezultă că aceste scurgeri ar parveni din sistemul de captare a apelor pluviale construite de companie pe terenurile proprietate a companiei, care la momentul când a avut loc incidentul, nici nu erau conectate la rețelele orășenești, gestionate de către Î.M. „Eexdrupo”.

Partea reclamantă a evidențiat că raportul de încercări nr. 233 din 2 octombrie 2023 emis de Laboratorul de referință de mediu, este în contradicție cu normele ce atestă dreptul de a efectua încercări (lipsa desemnării) pentru măsurările din domeniu de interes public, la fel, nu deține informații cu privire utilajul folosit și dacă acestea au fost supus legalizării metrologice în ordinea prevăzută de legislația din domeniul metrologiei legale, fapt pentru care este pasibil de a fi considerat nul de drept.

Partea reclamantă a afirmat că autoritatea de control nu este desemnată pentru a efectua măsurile constatate prin actul de inspecție din 24 august 2023, de altfel, Inspectoratul pentru Protecţia Mediului nu dețin proceduri de măsurare legală şi mijloace de măsurare verificate metrologic în ordinea prevăzută de actele legislative în vigoare, fapt ce contravine bunelor moravuri, or, se atestă depășirea atribuțiilor în acest sens.

Partea reclamantă a atras atenția instanței de judecată și la răspunsul nr. 27/09-958 din 20 martie 2024 emis de Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare şi Protecţia Consumatorilor, în care este specificat că, măsurările oficiale efectuate în domeniile de interes public de către autoritățile desemnate prin Lege trebuie să fie efectuate conform procedurilor de măsurare legale şi dacă mijloacele de măsurare folosite de responsabilii din cadrul autorităților în procesul măsurărilor urmează a fi legalizate metrologic, de altfel, conform art. 11 alin. (1) din Legea metrologiei, controlul metrologic legal se efectuează în următoarele domenii de interes public: a) sănătate publică; b) ordine şi siguranță publică; c) protecția mediului; d) protecția consumatorilor; e) perceperea taxelor şi impozitelor; f) corectitudinea tranzacțiilor comerciale.

Făcând referire la prevederile art. 12 alin. (1) lit. c) și alin (2) din Legea metrologiei nr. 19/2016, partea reclamantă consideră că, Inspectoratul pentru Protecţia Mediului era obligat prin efectul Legii, să dețină proceduri de măsurare legale, cât şi mijloacele de măsurare folosite în cadrul măsurărilor, urmau a fi legalizate metrologic, fapt care a fost omis, cât şi ţine să menționeze că, unica autoritate abilitată în domeniul supravegherii metrologice a reiterat că pe parcursul anului 2023 controale comune cu inspectorii din cadrul Inspectoratului pentru Protecţia Mediului nu au avut loc, prin care se constată integral că, prelevările de probe prezentate către Laboratorul de referință al Agenției Mediului, sunt viciate de drept, admise spre examinare contrar cerințelor specifice din domeniul metrologiei legale.

Partea reclamantă a notat că la 21 martie 2024, prin răspunsul nr. 16/1-896 Ministerul Dezvoltării Economice şi Digitalizării, a reiterat că controlul metrologic legal al măsurărilor este reglementat prin Legea metrologiei nr. 19/2016 şi Hotărârea Guvernului nr. 1042/2016 cu privire la aprobarea Listei oficiale a mijloacelor de măsurare şi a măsurărilor supuse controlului metrologic legal. În temeiul art. 12 alin. (2) din Legea metrologiei nr. 19/2019 măsurările oficiale efectuate de către autorități, abilitate prin lege cu dreptul efectuării acestora, se execută conform procedurilor de măsurare legale (PML). Totodată, în temeiul alin. (3) al aceluiași articol, controlul metrologic legal al măsurărilor se realizează prin modalitățile specificate la literele a) și c), în speță prin aprobarea şi înregistrarea PML.

Partea reclamantă a susținut că a respectat procedura instituită de legiuitor ce ține de contestarea rezultatelor controlului, or, coroborat la art. 141 alin. (1) şi (4) din Codul administrativ, un act administrativ individual este nul dacă conține un viciu deosebit de grav şi acest lucru este evident în cadrul aprecierii concludente a tuturor circumstanțelor care se iau în considerare, precum şi autoritatea publică poate constata nulitatea oricând din oficiu. La cerere nulitatea se constată în măsura în care solicitantul are un interes îndreptățit pentru a o solicita.

**Soluția instanței de fond:**

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 22 iulie 2024, s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ depusă de S.R.L. „Exfactor-Grup” către Inspectoratul pentru Protecția Mediului cu privire la declararea nulității rezultatelor expuse în procesul-verbal nr. PV-IPM-2023-02097 din 8 septembrie 2023 al Inspectoratului pentru Protecția Mediului.

Pentru a dispune astfel, prima instanță a reținut că, „*procesul-verbal de control contestat nr. PV-IPM-2023-02097 din 8 septembrie 2023 întocmit în urma controlului inopinat efectuat la reclamant este o operațiune administrativă care conform at. 15 alin. (1) din Codul administrativ poate fi atacată odată cu actul administrativ individual prin care procedura administrativă va fi finalizată (eventual cu decizia de sancționare, de interdicție, de reglementare etc.). Faptul că în acesta este inclusă „recomandarea” ca în cazul apariției necesității de a admite scurgeri de ape, reclamantul urmează să le aducă la standardele stabilit de HG nr. 950/2013 acesta*

*nu constituie nişte dispoziţii executorii stabilite individual reclamantului, ele fiind generale şi obligatorii în temeiul normelor legale, motiv din care judecătorul va declara acţiunea inadmisibilă în baza art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ*".

**Calea de atac exercitată:**

Exprimându-și dezacordul cu soluția primei instanțe, la 14 august 2024, S.R.L. „Exfactor-Grup", reprezentată de avocatul Gaina Sergiu a declarat recurs, prin care a solicitat anularea încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 22 iulie 2024.

În motivarea cererii de recurs, partea recurentă a reiterat prevederile art. 30 alin. (1) din Legea nr. 131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat și a indicat că S.R.L. „Exfactor-Grup" a depus cererea prealabilă nr. 1/ISM din 12.03.2024 prin intermediul poștei electronice: anticamera@ipm.gov.md şi ipmchisinau@ipm.gov.md la data de 19 martie 2024, ora 18:30.

Partea recurentă făcând trimitere la prevederile art. 30 alin. (2) din Legea nr. 131 din 8 iunie 2012 a menționat că dacă organul de control a recepționat și înregistrat cererea prealabilă la data de 20 martie 2024, acesta era obligat să examineze cerere prealabilă până la data de 3 aprilie 2024 (10 zile lucrătoare). Însă după expirarea termenului legal de 10 zile lucrătoare, nu a primit răspuns la cererea prealabilă înaintată. Mai mult ca atât, la dosarul administrativ prezentat de către Inspectoratul pentru Protecția Mediului nu este anexată cererea prealabilă şi/sau vreo decizie a organului de control pe marginea acestei cereri.

Reiterând prevederile art. 30 alin. ($5^1$) din Legea nr. 131 din 8 iunie 2012 și art. 208-209 din Codul administrativ, partea recurentă a explicat că cererea de chemare în judecată a fost depusă de către S.R.L. „Exfactor-Grup" la data de 16 aprilie 2024, în interiorul termenului de 30 de zile din data expirării termenului prevăzut pentru examinarea cererii prealabilă de către organul de control.

Partea recurentă a subliniat că neexaminarea de către Inspectoratul pentru Protecția Mediului a cererii prealabile şi ca şi consecință lipsa unei decizii pe marginea cererii prealabile nu poate constitui un impediment pentru S.R.L. „Exfactor - Grup" de a depune o cerere în instanță în scopul apărării drepturilor sale.

Partea recurentă a precizat că la dosarul administrativ prezentat de către Inspectoratul pentru Protecția Mediului sunt anexate: act de eșantionare a obiectului de încercare nr. 90 din 24.08.2023 şi raportul de încercare nr. 233 din 02.10.2023; act de eșantionare a obiectului de încercare nr. 95 şi 96 din 01.09.2023 şi rapoartele de încercări nr. 238 şi nr. 239 din 02.10.2023, emise de Agenția de Mediu; calculul prejudiciului cauzat mediului nr. 1709 din 27.11.2023. Astfel, Inspectoratul pentru Protecția Mediului invocă faptul că în rezultatul controlului efectuat s-a constat cauzarea de către S.R.L. „Exfactor - Grup" a unui prejudiciu mediului în mărime de 1 109 977 lei, conform calculul prejudiciului cauzat mediului nr. 1709 din 27 noiembrie 2023.

Partea recurentă făcând trimitere la prevederile art. 31 alin. (2) din Legea nr. 131 din 8 iunie 2012 a susținut că în cazul în care instanța de judecată nu va constata nulitatea rezultatelor controlului efectuat de către Inspectoratul pentru Protecția Mediului, acesta va pretinde încasarea de la S.R.L. „Exfactor – Grup" a sumei în mărime de 1 109 977 lei.

Astfel, în opinia părții recurente concluzia instanței de judecată că în lipsa unei decizii pe marginea examinării cererii prealabile nr. 1/ISM din 12.03.2024, S.R.L. „Exfactor – Grup" nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept vătămat, este contrară prevederilor legale enunțate.

În materie de drept, recursul a fost întemeiat în baza prevederilor art. 241, 242 și 243 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ.

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 18 septembrie 2024, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza de contencios administrativ a fost repartizată spre examinare în ordine de recurs, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Mîra Ghenadie.

Respectând principiul contradictorialității, în conformitate cu prevederile art. 38 din Codul administrativ, înaintea emiterii unei soluții, participanților la proces li s-a oferit posibilitatea de a-și expune punctul de vedere asupra recursului depus în prezenta cauză.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ a notificat intimatul Inspectoratul pentru Protecția Mediului, însă intimatul nu a depus referință și nu și-a manifestat poziția în nici un fel asupra cererii de recurs.

**Admisibilitatea recursului:**

Conform art. 241 din Codul administrativ, „*încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi. Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătorești nicio cale de atac. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva*".

Potrivit 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. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntîrziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul*".

Prevederile art. 236 din cap. III în cartea a treia din Codul administrativ reglementează temeiurile de inadmisibilitate a cererii de apel, corespunzător prin prisma prevederilor art. 241 alin. (3) din Codul administrativ și cererii de recurs.

Cu întâietate, Completul judiciar stabilește că, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani a emis încheierea recurată la 22 iulie 2024, fiind notificată părții recurente la 1 august 2024 (f.d. 39, 40). Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ consideră recursul declarat de S.R.L. „Exfactor – Grup" la 14 august 2024, ca fiind depus în termenul prevăzut de Lege.

La fel, se reține că, recursul depus conține motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care recurentul își întemeiază pretențiile.

Totodată se atestă că, recurentul a prezentat dovada achitării taxei de timbru în sumă de 200 lei în conformitate cu prevederile art. 2 al Legea taxei de stat nr. 213 din 31 iulie 2023.

În condițiile descrise mai sus, în temeiul reglementărilor art. 233, 236, 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului declarat de S.R.L. „Exfactor – Grup".

Conform art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, „*instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată. Dacă consideră necesar, instanţa competentă poate cita participanţii la proces*".

Completul judiciar nu a identificat necesitatea citării părților pentru audieri orale, constatând posibilă soluționarea recursului în baza opiniilor scrise ale participanților și lucrărilor dosarului.

**Aprecierea instanței de recurs:**

***Subsumând normele procesuale și starea de fapt constatată, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău consideră recursul neîntemeiat şi care urmează a fi respins, cu menţinerea încheierii instanţei de fond, din considerentele ce urmează.***

Conform art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, „*examinând recursul împotriva încheierii judecătoreşti, instanţa adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul*".

Alineatul (3) al aceluiași articol, prescrie că, „*decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris*".

Cercetând starea de fapt în baza materialelor și lucrărilor dosarului, Completul de judecată constată că la 16 aprilie 2024, S.R.L. „Exfactor-Grup" a depus acțiune în contencios administrativ către Inspectoratul pentru Protecția Mediului, solicitând declararea nulității rezultatelor controlului expuse în procesul - verbal nr. PV- IPM-2023-02097 din 8 septembrie 2023 emis de către Inspectoratul pentru Protecţia Mediului ca urmare a controlului de stat inopinat pe faptul deversării apelor uzate în sistemul public de canalizare (rețeaua pluvionivală) cu ulterioară deversare a acestora în râulețul Durlești, pe segmentul str. Calea Unirii 60, or. Durleşti, mun. Chișinău.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 22 iulie 2024, s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ depusă de S.R.L. „Exfactor-

Grup” către Inspectoratul pentru Protecția Mediului cu privire la declararea nulității rezultatelor expuse în procesul-verbal nr. PV-IPM-2023-02097 din 8 septembrie 2023 al Inspectoratului pentru Protecția Mediului.

Efectuând controlul judiciar al încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 22 iulie 2024, în lumina argumentelor invocate în cererea de recurs, Completul de judecată ajunge la concluzia că soluția adoptată de instanța de fond este temeinică și în deplin acord cu materialul probator administrat în cauză.

Articolul 3 din Codul administrativ, prevede că, „*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. 5 din Codul administrativ, „*activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operaţiunilor administrative realizate de autorităţile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea*”.

În acord cu prevederile art. 6 din Codul administrativ, „*procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și 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 părți ale procedurii administrative*”.

Potrivit art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, „*actul administrativ individual este orice dispoziție, 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) din Codul administrativ, „*actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, 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*”.

Articolul 15 din Codul administrativ, prescrie că „*operațiunile administrative sunt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice. Operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția operațiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terț*”.

În această ordine de idei, se menționează prevederile art. 17 din Codul administrativ, potrivit cărora, „*drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă*”.

Ținând cont de faptul că, o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte şi nu poate opera în mod izolat, ci trebuie interpretată în coroborare cu celelalte dispoziții legale incidente care se completează una pe alta ca făcând parte dintr-un sistem juridic coerent, Completul de judecată reține la caz și prevederile art. 20 din Codul administrativ, care prescriu că, „*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*”.

Conform art. 22 alin. (1) din Codul administrativ, „*autorităţile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sunt legate nici de expunerile participanţilor, nici de cererile lor de reclamare a probelor*”.

În virtutea art. 39 din Codul administrativ, „*controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente*”.

Aderent, art. 189 alin. (1) din Codul administrativ reglementează expres că „*orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ*”.

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

Potrivit art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, „*acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17*”.

Din coroborarea acestor norme legale rezultă că unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, în esență, scopul acțiunii în contencios administrativ constă în apărarea unui drept subiectiv concret recunoscut de lege unei anumite persoane.

Prin urmare, pentru a fi admisibilă, o acțiune în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat. Astfel, pentru înaintarea acțiunii în contencios administrativ, reclamantul trebuie să invoce un drept al său

căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă. În lipsa revendicării unui drept propriu, în sensul art. 17 din Codul administrativ, acțiunea eșuează testul de admisibilitate conform art. 207 din Codul administrativ.

Deci, prevederile art. 17 din Codul administrativ se referă la orice drept subiectiv reglementat de normele dreptului material. Anume dreptul substanțial reglementează situațiile juridice subiective ce caracterizează statutul juridic al persoanelor care participă la viața juridică publică. Acest argument impune și raționamentul că dreptul procedural reglementează doar formele ce necesită a fi respectate pentru a obține pe cale judiciară o protecție a unui drept subiectiv în sensul art. 17 Cod administrativ.

În conformitate cu art. 26 alin. (1) al Legii nr. 1515 din 16 iunie 1993 privind protecția mediului înconjurător, „*Inspectoratul pentru Protecția Mediului are funcția de exercitare a controlului de stat asupra respectării legilor şi altor acte normative în problemele protecției mediului şi folosirii resurselor naturale*".

Conform pct. 2 al Hotărârii de Guvern nr. 548 din 13 iunie 2018 cu privire la organizarea şi funcționarea Inspectoratului pentru Protecţia Mediului, „*Inspectoratul se organizează şi funcționează ca autoritate administrativă în subordinea Ministerului Mediului, împuternicit să efectueze supravegherea și controlul de stat în domeniul protecției mediului și utilizării resurselor naturale*".

Potrivit pct. 8 al Hotărârii de Guvern nr. 548/2018, „*Inspectoratul realizează funcțiile stabilite de prezentul Regulament în următoarele domenii: 1) realizarea politicii de mediu; 2) protecția aerului atmosferic; 3) protecția resurselor acvatice; 4) protecția florei, faunei și ariilor naturale protejate; 5) protecția solului și subsolului; 6) gestionarea deșeurilor și a substanțelor chimice; 7) utilizarea rațională a resurselor naturale; 8) activități planificate*".

În acord cu prevederile art. 26 alin. (4) al Legii nr. 1515 din 16 iunie 1993 privind protecția mediului înconjurător, „*controlul de stat al persoanelor care practică activitate de întreprinzător 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*".

Articolul 2 al Legii nr. 131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător (în vigoare la data emiterii procesului – verbal contestat), prescrie că „***procesul-verbal de control*** *reprezintă un act întocmit în urma controlului inopinat sau planificat, în care se înregistrează constatările/rezultatele controlului (în partea de constatare), după caz se prescriu modalități de înlăturare a încălcărilor și/sau măsuri restrictive (în partea prescriptivă) și, după caz, se constată contravenții și se prescriu sancțiuni (în partea sancționatorie)*".

Conform art. 19 alin. ($2^1$) al Legii nr. 131 din 8 iunie 2012 (în vigoare la data emiterii procesului – verbal contestat), „*plângerile şi petițiile, 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. Plângerile, petițiile sau alte sesizări care nu motivează inițierea imediată a unui control inopinat, în baza analizei riscurilor, pot fi luate în considerare la următoarea planificare anuală a controalelor. (2[2]) În cazul obținerii unor informații despre posibile încălcări, organul de control le analizează și, până a purcede la analiza riscurilor și motivarea necesității unui control inopinat, stabilește dacă faptele examinate sunt prevăzute de legislația contravențională sau penală. În cazul în care contravenția poate fi constatată fără inițierea unui control inopinat, în sensul art. 4, organul de control poate iniția imediat procedurile de cercetare și colectare a probelor prevăzute de legea contravențională sau, în cazul infracțiunilor, transmite materialele către organul de urmărire penală*".

Potrivit art. 23 alin. (1) din Legea nr. 131 din 8 iunie 2012 (în vigoare la data emiterii procesului – verbal contestat), „*inspectorul are dreptul: a) să pătrundă în orice încăpere utilizată de întreprinzător în activitatea sa, în măsura în care aceasta este parte a obiectului controlului, cu excepţia domiciliului, în cazul cînd lipseşte permisiunea posesorului legal. În caz de necesitate, inspectorul va putea intra în domiciliu sau în încăperea asimilată domiciliului doar cu asistenţa poliţiei, în condiţiile legii; b) să ceară informaţii, certificate, licenţe, autorizaţii şi alte documente obligatorii, cu respectarea prevederilor art. 5 alin. (2), relevante obiectului controlului; c) să facă copii, înregistrări foto sau video ale documentelor sau ale altor obiecte purtătoare de informaţii; d) să inspecteze şi să măsoare bunuri, să preleveze mostre din ele, cu includerea informației despre prelevarea mostrelor în procesul-verbal de control. În acest scop, inspectorul are dreptul să deschidă pachete, ambalaje, să rupă sigilii. La cererea persoanei prejudiciate, inspectorul, după caz, va preleva și a doua mostră, cu excepția cazului când actul normativ dispune altfel*".

Din actele cauzei rezultă că, fiind sesizat de către autoritatea publică locală la 22 august 2023 și de către Î.M. Regia „Exdrupo" la 1 septembrie 2023, precum că râul Durlești este poluat, Inspectoratul pentru Protecția Mediului a ieșit la fața locul a efectuat cercetări, a înregistrat foto/video, a prelevat mostre de apă în vederea verificării dacă informația din plângere/sesizare este sau nu adevărată. Inițial au fost prelevate probe din râu la 24 august 2024, ulterior Î.M. Regia „Exdrupo" a informat Inspectoratul pentru Protecția Mediului că sursa de poluare vine din direcția terenurilor cu nr. cadastrale 01005100447/01005100447 pe care reclamanta S.R.L. „Exfactor-Grup" are un șantier în construcție.

Conform procesului – verbal nr. PV- IPM- 2023-02097 din 8 septembrie 2023, Inspectoratul pentru Protecţia Mediului a constatat că „*de la S.R.L. „Exfactor-Grup", la 05.09.2023, prin scrisoarea expediată electronic cu nr. 01-06/1543 din 05.09.2023, a fost solicitat în termen de 2 zile de la recepție, certificatul de urbanism pentru proiectare și autorizația de construire în baza cărora s-a elaborat proiectul de execuție si s-a construit rețeaua pluvionivală de pe sectoarele din str. 1. Buzdugan, 7*

*și 9, mun. Chișinău, precum și toate actele conexe existente la aceasta (lista coordonărilor, avize, planuri, scheme, hărți, etc.), acte, care până la difinitivarea activităților de control - nu au fost prezentate. De menționat este faptul că, grupul de control, nu a fost lăsat să intre pe terenurile preconizate inspectării, abia peste aproximativ 2 ore, la fața locului prezentându-se avocatul S.R.L. „Exfactor-Grup", Găină Sergiu, care sosind în același timp cu echipajul de poliție chemat la fața locului de inspectorii de mediu a permis accesul pe teritoriu, fără a contrasemna actele de control, conform procedurii stabilite, delegația de control și actele conexe, fiind expediate anterior intrării pe teritoriul agentului economic prin poșta electronică: office.exfactor.md.*

*În sector, s-a stabilit că, în cadrul lucrărilor de construcție, conform celor relatate de către un reprezentant al companiei la fața locului, sunt efectuate forări în sol cu aparataj special, vizualizat în locație, ca rezultat a acestor acțiuni, fiind stabilite scurgeri de apă în amestec cu argilă verde, atât la gurile căminelor de vizită a rețelelor pluvionivale, pe suprafața țevilor subterane din interiorul acestora, cât și pe sol.*

*În teritoriul examinat din str. I. Buzdugan, 7, mun. Chișinău, de Laboratorul de Referință de Mediu al Agenției de Mediu, au fost prelevate probe de apă, atât din fântânile existente pe șantier destinate evacuării apelor pluvionivale, cât și din sectorul respectiv propriu-zis, unde s-au evidențiat acumulări de apă, amestecată cu o substanță de culoare verde-surie, conform celor declarate de reprezentanți, aceasta reprezentând argilă verde deversată pe suprafața nisipoasă a cotei „0" al terenului.*

*La fața locului, au fost efectuate fotografii digitale cu aparatul de fotografiat din telefonul mobil marca Xiaomi, model: M2003J15SG, care se anexează la prezentul proces-verbal de control*".

Potrivit aceluiași proces-verbal nr. PV- IPM- 2023-02097 din 8 septembrie 2023, Inspectoratul pentru Protecţia Mediului a indicat că „***încălcarea sau nu a legislației de mediu, în cadrul controlului respectiv, va putea fi constatată după obținerea rezultatelor analizelor de laborator,*** *ce urmează a fi prezentate de Laboratorul de Referință de Mediu al Agenției de Mediu. S.R.L. „Exfactor-Grup ", nu va admite scurgeri de ape, în afara celor pluvionivale (de ploaie), prin sistemul de evacuare pluvionival existent, iar în cazul apariției necesității respective, apele respective urmează a fi aduse la standardele stabilite de Hotărârea Guvernului nr. 950/2013 pentru aprobarea Regulamentului privind cerințele de colectare, epurare și deversare a apelor uzate în sistemul de canalizare și/sau în corpuri de apă pentru localitățile urbane și rurale-permanent*".

Relaționând circumstanțele cauzei la normele pre-citate s*upra*, Completul de judecată conchide că, 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.

Completul judiciar menționează în acest sens că, noţiunea de „act administrativ” este definită atât în legislația autohtonă, cât şi în Rezoluţia (77) Cu privire la protecţia individului faţă de actele autorităţilor administrative, adoptată de Comitetul de Miniştri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997. În accepțiunea reglementărilor enunțate, actul administrativ este o manifestare juridică unilaterală de voinţă, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorităţi publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorităţii publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertăţile sau interesele persoanelor fizice sau juridice şi care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcții judiciare. Actele pregătitoare sau operaţiunile administrative şi tehnico-materiale stau la baza emiterii actului administrativ și nu pot constitui de sine stătător obiect al acţiunii în contenciosul administrativ, deoarece nu produc efecte juridice prin ele însele.

*La caz*, Completul de judecată constată că procesul-verbal nr. PV-IPM-2023-02097 din 8 septembrie 2023, prin care ***nu au*** fost formulate constatări cu privire la încălcarea legislației de mediu de către S.R.L. „Exfactor-Grup”, precum și ***nu au*** fost instituite dispoziții executorii în sensul unui act administrativ care să impună obligații directe și specifice reclamantului, precum interdicții temporare, măsuri individuale obligatorii, suspendarea activității sau alte măsuri coercitive de natură să producă efecte imediate și directe asupra acestuia, constituie o operațiune administrativă în sensul dispozițiilor articolului 15 din Codul administrativ, or, operațiunile administrative reprezintă acţiuni realizate de autorităţile publice şi de funcţionarii acestora prin care se ajunge la adoptarea (emiterea) sau la aplicarea actelor administrative.

În mod explicit, în procesul-verbal nr. PV-IPM-2023-02097 din 8 septembrie 2023 este stipulat că „***încălcarea sau neîncălcarea legislației de mediu urmează a fi constatată după parvenirea rezultatelor de laborator***”, ceea ce denotă că actul nu face o evaluare finală a situației juridice, ci doar un demers preliminar, lăsând deschisă posibilitatea adoptării unor măsuri ulterioare, în funcție de rezultatele testelor de laborator.

De asemenea, se observă că procesul-verbal include o „recomandare” referitoare la necesitatea de a aduce scurgerile de ape la standardele prevăzute de Hotărârea de Guvern nr. 950/2013, în cazul în care acest lucru ar deveni necesar. Totuși, această recomandare nu poate fi considerată o dispoziție executorie, deoarece nu impune o obligație specifică și individuală reclamantului, ci se încadrează mai degrabă într-o normă generală de conformare cu reglementările legale în vigoare. Recomandările, spre deosebire de măsurile executorii, nu au caracter de imperativ individualizat, ci reprezintă o sugestie sau o orientare generală bazată pe cerințele legale, care nu impune imediat o obligație de executat, ci doar o eventuală conformare în viitor.

În consecință, având în vedere că procesul-verbal nu include măsuri obligatorii sau dispoziții care să producă efecte imediate asupra reclamantului și că

„recomandările” incluse sunt în concordanță cu normele legale generale și obligatorii, Completul judiciar conchide că instanța de fond întemeiat a constatat că nu există motive pentru a declanșa o acțiune în contencios administrativ.

Instanța de recurs nu poate reține argumentele recurentului cu privire la pretinsa vătămare a drepturilor sale prin faptul că „*autoritatea publică în rezultatul controlului ar fi constatat cauzarea de către S.R.L. „Exfactor-Grup” a unui prejudiciu mediului în mărime de 1 109 977, conform calculului prejudiciului cauzat mediului nr. 1709 din 27 noiembrie 2023*”, or, după cum s-a menționat și anterior, prin procesul-verbal nr. PV-IPM-2023-02097 din 8 septembrie 2023 nu s-au efectuat careva constatări în acest sens, încălcarea sau neîncălcarea legislației de mediu urmând a fi constatată după parvenirea rezultatelor de laborator. Astfel, din cele constatate, raportate la prevederile legale relevante speței, procesul-verbal nr. PV-IPM-2023-02097 din 8 septembrie 2023 reprezintă o operațiune administrativă și nu pot fi contestat separat decât odată cu actul administrativ individual.

Relaționând prevederile art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ la circumstanțele de fapt relatate *supra*, instanța de recurs atestă că, procesul - verbal contestat a cărui anulare se solicită, nu întrunește elementele obligatorii proprii actului administrativ, or, la caz, contrar prevederilor imperative din art. 10 alin. (1), în cumul cu cerințele art. 15 din Codul administrativ, reclamanta S.R.L. „Exfactor-Grup” a contestat un act care nu reprezintă altceva decât o operațiune administrativă, care nu poate constitui individual obiect al acțiuni în contencios administrativ, nu produce efecte juridice.

Privită din acest punct de vedere, în coroborare cu art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, în accepțiunea Completului judiciar, acțiunea formulată este inadmisibilă, or, la caz, reclamanta S.R.L. „Exfactor-Grup” nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă preparatorie, a unui drept în sensul art. 17, din același cod, devreme ce actul contestat constituie o operațiune administrativă și nu constituie act administrativ, care prin prisma prevederilor art. 15 alin. (2) din Codul administrativ este exceptată prin lege, în sensul în care instituția anularea actului administrativ se aplică doar în privința actelor administrative individuale, nu și operațiunilor administrative.

Corespunzător, Completul de judecată notează că, activitatea autorităților administrației publice se realizează prin două categorii de forme, unele produc efecte juridice - actele administrative, contractele administrative, iar altele nu produc efecte juridice proprii - operațiunile administrative. Operațiunile administrative prezintă un instrument, sau cale premergătoare pentru emiterea, executarea și controlul executării actelor administrative. De esența operațiunilor administrative ține faptul că acestea de sine stătător nu sunt producătoare de efecte juridice. În esență, o operațiune administrativă complexă reprezintă un lanț de acte juridice și operațiuni material-tehnice, provenind de la autorități administrative diverse, acte care se intercondiționează și își justifică reciproc eficacitatea. Acestea din urma se

caracterizează prin aceea că nu produc efecte juridice. Fie că sunt anterioare actului administrativ final, ori ulterioare acestuia, acestea sunt simple elemente de procedură antrenate în construirea actului final. Consecința acestei constatări este aceea că, principial, controlul contencios asupra operațiunilor administrative este exclus dacă acestea sunt atacate în instanță în mod independent, cu excepția actelor pregătitoare - operațiunile administrative anterioare emiterii actului final - a căror legalitate poate fi verificată de către instanța de contencios administrativ în cadrul acțiunii în anularea actului final.

Constatările enunțate și descrise *supra* denotă faptul că, reclamanta S.R.L. „Exfactor-Grup" nu poate revendica încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă, or, procesul-verbal nr. PV-IPM-2023-02097 din 8 septembrie 2023, a cărui anulare se solicită, constituie o operațiune administrativă, fiind susceptibilă contestării doar concomitent cu actul administrativ adoptat ulterior ce vizează rezultate controlului, premisă ce nu poate fi supusă controlului de legalitate prin prisma contenciosului administrativ.

În sensul celor relatate, instanța de recurs desprinde convingerea că, în sensul condițiilor prevăzute de lege ce urmează a fi întrunite de către un act juridic administrativ pentru a produce efecte juridice, procesul-verbal nr. PV-IPM-2023-02097 din 8 septembrie 2023 reprezintă o manifestare a activității autorității publice conform competenței, care constituie o etapă a procedurii administrative îndreptate spre pregătirea emiterii unui act administrativ final (*eventual decizie de sancționare, interdicție, reglementare etc.*). Respectiv, în caz dacă se va considera reclamanta S.R.L. „Exfactor-Grup" lezată într-un drept al său şi de dezacord cu rezultatele procedurii administrative, va fi în drept să înainteze o acțiune prin care să conteste, rezultatul final al activității administrative, în care drept temei de anulare a rezultatului final să invoce şi ilegalitatea operaţiunilor procedurii administrative.

Totodată, instanţa de recurs consideră inoportun de a se expune referitor la argumentele recurentului invocate ca temei de anulare a actului contestat, or, după cum a fost constatat mai sus, procesul-verbal nr. PV-IPM-2023-02097 din 8 septembrie 2023 reprezintă în sine operaţiune administrativă, astfel că aceste argumente vor constitui obiectul examinării în cadrul acţiunii în contencios administrativ privind verificarea legalităţii actului administrativ emis, în caz de contestare a acestuia.

Întru susținerea acestei opinii, Completul judiciar invocă și jurisprudența CtEDO, și anume că, dreptul de acces la justiție poate fi restricționat de către statele membre ale Consiliului Europei, însă limitările aduse acestui drept trebuind să respecte câteva principii cum ar fi: un raport rezonabil între scopul urmărit și mijloacele alese, scopul urmărit trebuie să fie legitim și să nu afecteze substanța dreptului.

Concomitent, este de remarcat că, prin instituirea admisibilității acțiunilor deferite judecății nu s-a urmărit restrângerea accesului liber la justiţie, de care, în

mod evident, cel interesat beneficiază în condiţiile legii, ci exclusiv instaurarea unui climat de ordine juridică, indispensabil, în vederea exercitării dreptului constituţional statuat de art. 20 din Constituție, prevenindu-se, astfel, abuzurile şi asigurându-se protecţia drepturilor şi intereselor legitime ale celorlalte părţi.

Astfel, contenciosul administrativ instituit de Codul administrativ nu este un contencios obiectiv de legalitate, dar subiectiv, implicând apărare unui drept subiectiv propriu. Așadar, un act administrativ poate fi anulat numai dacă și sub condiția de a se dovedi că a produs reclamantului o vătămare într-un drept ori într-un interes legitim, potrivit art. 17 din Codul administrativ, care consacră contenciosul subiectiv.

În această ordine de idei, în accepțiunea Completului judiciar, starea de lucruri din prezenta speță nu este de natură să aducă atingere dreptului reclamantei S.R.L. „Exfactor-Grup” de acces liber la justiție, garantat de art.20 din Constituție și nici dreptului la un proces echitabil, ocrotit de art.6 CEDO.

Prin urmare, în condițiile în care acțiunea înaintată de S.R.L. „Exfactor-Grup”, nu întrunește condițiile procedurale pentru a fi apreciată ca fiind admisibilă, Completul de judecată conchide că prima instanță întemeiat nu a purces la examinarea și soluționarea fondului cauzei de contencios administrativ, deoarece chestiunile de procedură preced fondul acțiunii în contenciosul administrativ.

Reieşind din cele expuse mai sus şi ţinând cont de faptul că soluția adoptată de instanţa de fond este una legală şi întemeiată, iar argumentele invocate de către partea recurentă au fost calificate de Completul judiciar ca fiind lipsite de suport probatoriu, instanța de recurs concluzionează despre faptul că recursul declarat este neîntemeiat, motiv din care acesta urmează a fi respins, menţinând integral încheierea Judecătoriei Chişinău, sediul Râșcani din 22 iulie 2024.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b), alin. (3) din Codul administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Chişinău,

**D E C I D E :**

Se respinge recursul declarat de S.R.L. „Exfactor-Grup”.

Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 22 iulie 2024, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ depusă de S.R.L. „Exfactor-Grup” către Inspectoratul pentru Protecția Mediului cu privire la declararea nulității rezultatelor expuse în procesul-verbal nr. PV-IPM-2023-02097 din 8 septembrie 2023 al Inspectoratului pentru Protecția Mediului.

Decizia este irevocabilă.

| | |
|---|---|
| Preşedintele completului, judecătorul | Mîra Ghenadie |
| Judecătorii | Bostan Angela |
| | Dașchevici Grigore |