

JURNALUL BAROULUI CLUJ

PROCEDURĂ PENALĂ

Andra Maria Coț

Scurte observații cu privire la depășirea nejustificată a termenului de aducere la cunoștință a calității de suspect

DREPT ADMINISTRATIV

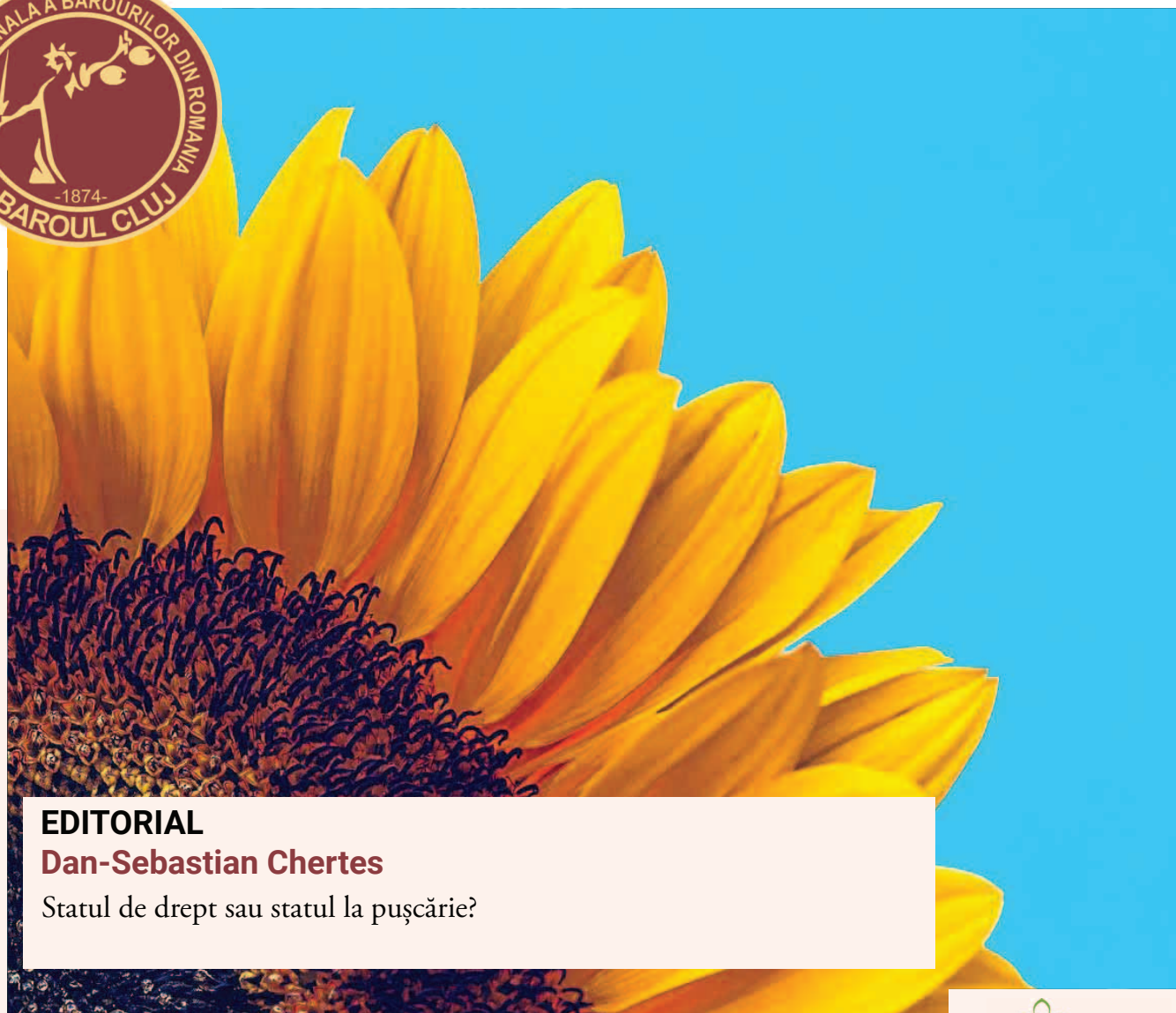
Diana Ionescu

Dincolo de cuvinte: controlul efectiv al puterii judecătorești asupra actelor administrației.
Studiu de caz: „platforma pentru stocarea temporară a deșeurilor” din Sighetu Marmației

DREPTUL MUNCII

Iuliana Lazar

Considerații practice în privința nomazilor digitali în România. Tendințe la nivel european



EDITORIAL

Dan-Sebastian Chertes

Statul de drept sau statul la pușcărie?



COLEGIUL EDITORIAL

Editor-șef:

Dan-Sebastian Chertes

avocat, Baroul Cluj, consilier în Consiliul Baroului Cluj

Editori:

dr. Doina Gherman

avocat, Baroul Cluj

lect.univ.dr. Maria-Diana Ionescu

avocat, Baroul Cluj, cadru didactic, Facultatea de Drept, UBB Cluj

Cristian Ardelean

avocat, Baroul Cluj

CONSILIUL ȘTIINȚIFIC

Drept procesual penal:

- asist.univ.dr. Lucian Criste

avocat, Baroul Cluj, cadru didactic, Facultatea de Drept, UBB Cluj

Drept penal:

- dr. George M.R. Zlati

avocat, Baroul Cluj, cadru didactic asociat, Facultatea de Drept și Științe Sociale, Universitatea „1 Decembrie 1918” Alba-Iulia

Dreptul afacerilor:

- drd. Dan-Andrei Coldea

avocat, Baroul Cluj, cadru didactic asociat, Facultatea de Drept, UBB Cluj

Drept civil:

- conf.univ.dr. Șerban Diaconescu

avocat, Baroul Cluj, cadru didactic, Facultatea de Drept, UBB Cluj

- asist.univ.dr. Dorin Jorea

cadru didactic, Facultatea de Drept, UBB Cluj

Drept procesual civil:

- asist.univ.dr. Ioana Varga

avocat, Baroul Cluj, cadru didactic, Facultatea de Drept, UBB Cluj, consilier în Consiliul Baroului Cluj

Dreptul familiei/GDPR:

- Flavia Barbur

avocat, Baroul Cluj

Drept fiscal/CJUE:

- lect.univ.dr. Septimiu-Ioan Puț

avocat, Baroul Cluj, cadru didactic, Facultatea de Drept, UBB Cluj, consilier în Consiliul Baroului Cluj

Dreptul muncii:

- conf.univ.dr. Felicia Roșioru

avocat, Baroul Mureș, cadru didactic, Facultatea de Drept, UBB Cluj

Drept administrativ:

- prof.univ.dr. Ovidiu Podaru

avocat, Baroul Cluj, cadru didactic, Facultatea de Drept, UBB Cluj

Organizarea și exercitarea profesiei de avocat:

- Voicu Sârb

avocat, consilier în Consiliul Baroului Cluj

CUPRINS

EDITORIAL		4
 DREPTUL MUNCII		
<i>Iuliana Lazar</i>		
Considerații practice în privința nomazilor digitali în România. Tendințe la nivel european		5
 PROCEDURĂ PENALĂ		
<i>Andra Maria Coț</i>		
Scurte observații cu privire la depășirea nejustificată a termenului de aducere la cunoștință a calității de suspect		12
 DREPT ADMINISTRATIV		
<i>Diana Ionescu</i>		
Dincolo de cuvinte: controlul efectiv al puterii judecătorești asupra actelor administrației. Studiu de caz: „platforma pentru stocarea temporară a deșeurilor” din Sighetu Marmației		21
 GDPR		
<i>Anita Boros</i>		
Obținerea consimțământului persoanei vizate în teorie și în practică.....		44
 PROCEDURĂ ÎN MATERIE DISCIPLINARĂ		
<i>Dan-Sebastian Chertes</i>		
Curtea de apel Cluj. Natura actelor emise în procedura disciplinară. Caracterul executoriu al acestora.....		61

La propunerea Centrului Național ISSN, publicația „Jurnalul Baroului Cluj” a fost înscrisă în catalogul ROAD (<https://road.issn.org>), catalog internațional al publicațiilor științifice open-access, administrat de Centrul Internațional ISSN, sub egida UNESCO.

TABLE OF CONTENTS

EDITORIAL	4
EMPLOYMENT LAW	
<i>Iuliana Lazar</i>	
Practical considerations regarding digital nomads in Romania. Trends at European level	5
CRIMINAL PROCEDURE	
<i>Andra Maria Coț</i>	
Brief considerations on the unjustified extension of the time limit within which a suspect must be notified of the criminal charges.....	12
ADMINISTRATIVE LAW	
<i>Diana Ionescu</i>	
Beyond words: effective control of the judiciary over the acts of the administration. Case study: “temporary storage of waste storage” from Sighetu Marmăției.....	21
GDPR	
<i>Anita Boros</i>	
Obtaining data subject consent in theory and practice	44
DISCIPLINARY PROCEDURE	
<i>Dan-Sebastian Chertes</i>	
Cluj Court of Appeal. The nature of the documents issued in the disciplinary procedure. Their executory character.....	61

At the proposal of the ISSN National Center, the publication "Jurnalul Baroului Cluj" was included in the ROAD catalog (<https://portal.issn.org>), an international catalog of open-access scientific publications, administered by the ISSN International Center, under the auspices of UNESCO



STATUL DE DREPT SAU STATUL LA PUȘCĂRIE?

În urmă cu vreo cinci ani, o doamnă procuror de la o faimoasă unitate de parchet m-a amendat pentru abuz de drept. Ce făcusem? Studiasem un dosar de urmărire penală pus la dispoziție de organul de cercetare penală, deși cererea de studiu fusese făcută de un alt avocat al aceluiași inculpat și, conform spuselor doamnei procuror, aceasta fusese încuviințată *in personam*. Cum ar veni, doar pentru avocatul care făcuse cererea. Ca atunci când dosarul e al avocatului, nu al inculpatului. Logica argumentului m-a ocolit la vremea respectivă. Dar, zilele acestea, l-am înțeles.

Judecătorul de drepturi și libertăți de la Tribunalul Cluj a anulat atunci amenda ca **nelegală**. Totuși, cu autoritate de lucru judecat, doamna procuror și-a exercitat funcția corect, nu cu rea-credință sau gravă neglijență. Acest lucru l-a spus atât Inspekția Judiciară, cât și Curtea de Apel București și, anul acesta, definitiv și Înalta Curte de Casație și Justiție.

E corectă soluția? Prin prisma autorității de lucru judecat, este. Și, într-un stat de drept, acest lucru ar trebui să fie suficient pentru toată lumea. Pentru mine, este.

Dintr-o notă recentă a procurorului general al României, am aflat, de câteva zile, că statul de drept ar trebui să se transforme în statul la pușcărie. Să facem să fie bine și să nu se prescrie nimic. Niciodată. Cel puțin eu așa citesc subtitrarea circularei prin care doamna procuror general și-a informat colegii cum să interpreteze instituția prescripției, ca urmare a bine cunoscutelor decizii ale Curții Constituționale pe acest subiect.

Este adevărat că o jurisprudență ulterioară a Curții de Apel Oradea explică de ce statul de drept trebuie să fie stat de drept și atunci când nu ne convine. Dar întreb retoric: ce valoare are o decizie definitivă a unei curți de apel față de circulara procurorului general al României?

Nu, acest editorial nu va porni pe drumul unei argumentări laborioase despre statul de drept, prescripție și nevoia de principii într-o societate care, în mod evident, nu le prea are. Sau, dacă le are, nu și le afirmă. Am vrut doar să remarc cât de ușor, atunci când ne convine, statul de drept se transformă în statul la pușcărie. Cu orice preț.

Dan-Sebastian Chertes
Avocat, Editor-șef

CONSIDERAȚII PRACTICE ÎN PRIVINȚA NOMAZILOR DIGITALI ÎN ROMÂNIA. TENDINȚE LA NIVEL EUROPEAN



Iuliana Lazar¹⁾

Rezumat: Acest articol își propune să realizeze o scurtă prezentare a elementelor de noutate pe care le implică desfășurarea activității profesionale de către nomazii digitali, respectiv a condițiilor în care un cetățean străin, angajat sau care deține o companie înregistrată în afara României, poate beneficia de regimul special și de drepturile de intrare și de ședere pe teritoriul României, recunoscute și reglementate în legislația națională în favoarea nomazilor. De asemenea, vor fi avute în vedere tendințele și măsurile legislative interne adoptate de către alte țări europene. Prestarea muncii sau a serviciilor prin intermediul tehnologiei informației și comunicațiilor este de esența stilului de lucru nomad. De altfel, nomadismul digital presupune prestarea muncii sau a serviciilor de la distanță, fără ca munca în sine să sufere modificări. Atât în România, cât și la nivelul Uniunii Europene, nomadismul digital a devenit un fenomen extrem de răspândit în contextul declanșării pandemiei provocate de virusul Covid-19. Schimbarea stilului de lucru a condus, în cele mai multe cazuri, și la schimbarea stilului de viață. Dorința oamenilor de cunoaștere, de a descoperi locuri și obiceiuri noi a făcut ca munca de acasă să devină munca din orice casă.

Cuvinte-cheie: nomazi digitali; muncă de la distanță; cetățeni străini; drepturi; tehnologia informației și comunicațiilor; viză pentru nomazi digitali; viză de lungă ședere; permis de ședere.

Summary: The aim of this article is to give a brief presentation of the novelties involved in the pursuit of professional activities by digital nomads, namely the conditions under which a foreign national, employed or owner of a company registered outside Romania, may benefit from the special scheme and from the rights of entry and stay in Romania, recognized, and regulated in national law in favour of travellers. Domestic legislative trends and measures adopted by other European countries will also be considered. The provision of work or services through information and communication technology is at the heart of the nomadic working style. Digital nomadism also means remote work or services, without the work itself changing. In Romania and at the European Union, digital nomadism has become an extremely widespread phenomenon in the context of the outbreak of the pandemic caused by the Covid-19 virus. Changing the style of work has in most cases also

¹⁾ Iuliana Lazar este avocat, membru al Baroului Cluj. Poate fi contactată la adresele iulia@avocat-iulianalazar.com și <http://avocat-iulianalazar.com>.

led to a change in lifestyle. People's desire to know, to discover new places and habits has made work from home become work from any home.

Keywords: digital nomads; telework; foreign nationals; rights; information and communication technology; visa for digital nomads; long-stay visa; residence permit.

I. INTRODUCERE

Nomadismul digital constituie o temă de actualitate, cu multiple implicații în zilele noastre. Pandemia, printre altele, a contribuit la schimbarea condițiilor de muncă, iar prestarea muncii de la distanță a devenit tot mai frecvent întâlnită în practică. Atât România, cât și alte țări din Uniunea Europeană au arătat deschidere și, mai mult decât atât, s-au preocupat să implementeze, prin intermediul legislației naționale, un regim special pentru nomazii digitali. În acest fel, în multe țări europene, printre care se numără și România, a devenit accesibilă viza pentru nomazii digitali. Mai mult decât atât, unele state au adoptat și implementat diverse măsuri și avantaje fiscale, condiții avantajoase de cazare și alte asemenea pentru nomazii digitali. Pentru a beneficia de acest regim special, respectiv de drepturile recunoscute prin legislația internă, nomazii digitali trebuie să facă dovada îndeplinirii anumitor condiții și, de bună seamă, să respecte obligațiile ce le revin.

6 II. DEFINIȚIE ȘI REGLEMENTARE

În România, nomadul digital este definit ca fiind „străinul care este angajat cu un contract de muncă la o companie înregistrată în afara României și care prestează servicii pentru aceasta prin utilizarea tehnologiei informației și comunicațiilor sau care deține o companie înregistrată în afara României, în cadrul căreia prestează servicii prin utilizarea tehnologiei informației și comunicațiilor și poate desfășura activitatea de angajat fizic ori de la distanță, prin folosirea tehnologiei informației și comunicațiilor”.

În terminologia europeană, nomazii digitali sunt văzuți drept angajații, antreprenorii sau liber profesioniștii străini care pot să lucreze de la distanță, uzând de tehnologia informației și comunicațiilor, în mod independent de o anumită locație. Nomazii digitali au posibilitatea, cu respectarea anumitor condiții, să aleagă țara în care doresc să își desfășoare activitatea profesională, stimulând astfel economia țării respective și având, totodată, o contribuție semnificativă în dezvoltarea turismului.

Definiția și dispozițiile aplicabile nomazilor digitali în România se regăsesc în Legea nr. 22/2022 (publicată în M. Of. nr. 45 din 14 ianuarie 2022), ce conține modificări și completări ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România. De bună seamă, schimbarea condițiilor de muncă în contextul pandemiei a condus la modificarea legislației, în sensul adaptării acesteia la necesitățile curente ale societății.

Și la nivelul Uniunii Europene, au fost avute în vedere particularitățile pe care le implică desfășurarea activității profesionale de către nomazii digitali. Tocmai de aceea, mai multe țări europene²⁾ au analizat oportunitatea de a atrage nomazii digitali, adoptând și implementând în acest sens diverse măsuri legislative

²⁾ Digital Nomad Visas in EU Countries (etiasvisa.com), disponibil online, accesat în data de 07.04.2022.

vizând facilități și avantaje fiscale, oferte de cazare, proiecte, programe și alte asemenea. Pentru că sfera nomazilor digitali nu poate fi restrânsă doar la cetățenii țărilor membre ale Uniunii Europene, a fost avută în vedere și pusă în aplicare o viză pentru nomazii digitali, care să le confere și acestora dreptul la liberă circulație și la ședere. Această viză este accesibilă resortisanților țărilor terțe, anume cetățenilor care provin din statele situate în afara Uniunii Europene sau a Spațiului Economic European.

Spre exemplu, în Germania³⁾, inclusiv nomazii digitali pot aplica pentru viza specifică lucrătorilor independenți, cu mențiunea că aceasta vizează două categorii, anume *Freiberufler Visa* pentru artiști și liber profesioniști și *Gewerbetreibende* pentru alte categorii de profesioniști.

Estonia⁴⁾ a adus modificări și a implementat un program pentru antreprenorii străini online, iar, din 1 august 2020, a deschis aplicațiile pentru viza de nomad digital pentru liber profesioniști și lucrătorii de la distanță.

Croația, în anul 2021, a desfășurat o campanie sub denumirea *Croatia your new office*, nomadul titular al vizei având posibilitatea de a se stabili în țara gazdă însoțit de membrii familiei. *În plus*, nomazii digitali beneficiază de diverse facilități fiscale și, în anumite condiții, sunt scutiți de plata taxelor.

Pentru a atrage cât mai mulți nomazi digitali, Grecia⁵⁾ a început lucrările de extindere a rețelei 5G pe întreaga insulă, promovând astfel și celelalte atracții sociale, culturale și culinare.

În Ungaria, viza pentru nomazii digitali poartă denumirea de *White Card* și le conferă angajaților străini posibilitatea să își desfășoare activitatea profesională de la distanță.

În Republica Cehă, există o viză de business care profită inclusiv nomazilor digitali.

În Portugalia, viza de nomad digital poate fi obținută de către liber profesioniști și de către antreprenori.

Autoritățile locale din Madeira au dezvoltat un proiect sub denumirea *Madeira Digital Nomads Project*, în cadrul căruia participanții pot beneficia de condiții avantajoase pentru cazare, wi-fi gratuit și pot lua parte la diverse evenimente locale. Malta a acordat, de asemenea, o importanță deosebită nomazilor digitali și, fiind prima țară cu rețea 5G la nivel național, s-a bucurat de un avantaj în alegerile străinilor.

În Spania încă se lucrează la un regim special pentru nomazii digitali. De altfel, se prefigurează că o viză pentru aceștia din urmă va deveni accesibilă în următoarele luni, fiind promise și o serie de facilități și avantaje fiscale.

Nici în Italia nu e fost implementat un regim special pentru nomazi, însă aceștia pot solicita o viză adecvată, devenind astfel, în urma unor formalități administrative, beneficiari ai dreptului la liberă circulație și la ședere.

III. CONDIȚII DE OBTINERE A VIZEI DE NOMAD DIGITAL

În România, Legea nr. 22/2022 vine cu o serie de modificări ale O.U.G. nr. 194/2002, atât prin prisma definirii conceptului de „nomad digital”, cât și prin prisma condițiilor, respectiv a modului de acordare a dreptului la liberă circulație și la ședere pe teritoriul României.

³⁾ *Visum für Freiberufler in Deutschland - Germany Visa (germany-visa.org)*, disponibil online, accesat în data de 07.04.2022.

⁴⁾ *How to Apply for an Estonian Digital Nomad Visa: Procedures and Required Documents - (schengenvisa.info.com)*, disponibil online, accesat în data de 07.04.2022.

⁵⁾ *Become Digital Nomad in Greece | Work From Greece*, disponibil online, accesat în data de 07.04.2022.

Astfel, în conformitate cu prevederile legii⁶⁾, nomadul digital trebuie să obțină fie o viză de lungă ședere, fie un permis de ședere.

Viza de lungă ședere este acordată nomazilor digitali care îndeplinesc cumulativ următoarele condiții:

- dispun de mijloace de întreținere obținute din activitatea desfășurată, în cuantum de cel puțin trei ori câștigul salarial mediu brut lunar din România pentru fiecare dintre ultimele șase luni anterioare datei depunerii cererii de viză, precum și pentru întreaga perioadă înscrisă în viză;
- desfășoară activitățile din care obțin venituri, de la distanță, prin folosirea tehnologiei informației și comunicațiilor.

În plus, pentru a obține o viză de nomad digital, sunt necesare următoarele documente⁷⁾:

a) contractul de muncă încheiat cu o companie înregistrată în afara României, în original, și însoțit de o traducere autentificată în limba română, prin care să se facă dovada prestării de servicii la distanță, prin utilizarea tehnologiei informației și comunicațiilor, sau dovada administrării la distanță și prin utilizarea tehnologiei informației și comunicațiilor a unei companii înregistrate de cel puțin trei ani la data solicitării vizei de acesta în afara României;

b) un document în original, însoțit de o traducere autentificată în limba română, eliberat de compania înregistrată în afara României cu care are încheiat un contract de muncă ori de compania înregistrată în afara României pe care străinul o deține, prin care să fie prezentate toate datele de identificare și de contact ale companiei, precum și domeniul de activitate al acesteia, participarea străinului în companie și informații privind reprezentanții legali ai companiei;

c) o scrisoare de intenție, în original, însoțită de traducere autentificată în limba română, prin care străinul detaliază scopul deplasării în România și activitățile pe care intenționează să le desfășoare pe teritoriul României;

d) originalul unui document apostilat sau supralegalizat, după caz, însoțit de traducere autentificată, în limba română, eliberat de instituția de specialitate a administrației publice centrale sau locale competente, de la locul de rezidență fiscală, prin care să fie atestat faptul că, la data solicitării vizei, străinul angajat sau, după caz, compania pe care o deține are achitate la zi impozitele, taxele și alte contribuții obligatorii, precum și că nu este înregistrat cu acte și fapte care au sau au avut ca efect evaziunea fiscală și fraudă fiscală;

e) rezervarea unui bilet de călătorie valabil până la destinație sau permisul de conducere, cartea verde, documentele de înmatriculare ale mijlocului de transport și dovada itinerariului, în cazul conducătorilor auto;

f) dovada asigurării medicale pe întreaga perioadă de valabilitate a vizei, valabilă pe teritoriul României și cu acoperire în cuantum de cel puțin 30.000 euro;

g) dovada mijloacelor de întreținere obținute din activitatea desfășurată, în cuantum de cel puțin trei ori câștigul salarial mediu brut lunar din România pentru fiecare dintre ultimele șase luni anterioare datei depunerii cererii de viză, precum și pentru întreaga perioadă înscrisă în viză;

h) dovada asigurării condițiilor de cazare;

i) certificat de cazier judiciar sau alt document cu aceeași valoare juridică, apostilat sau supralegalizat, după caz, și tradus în formă autentică, în limba română, eliberat de autoritățile din țara de origine și, dacă este cazul, din statul în care străinul este rezident legal și în care obține venituri din prestarea contractului de muncă la o companie înregistrată în afara României sau din activități desfășurate printr-o companie

⁶⁾ Legea nr. 22/2022 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 194/2002.

⁷⁾ Conform art. 49 alin. (2¹) al O.U.G. nr. 194/2002, republicată în M. Of. nr. 421 din 5 iunie 2008.

înregistrată de acesta în afara României, prin care să se facă dovada că nu există înregistrări ale unor fapte de natură penală;

j) alte documente doveditoare pe care autoritățile române competente le solicită, în mod adițional față de cele prevăzute la lit. a)-i).

Viza națională de lungă ședere permite intrarea și șederea străinilor pe teritoriul României pentru o perioadă de 90 de zile. Anterior expirării celor 90 de zile, nomadul digital poate solicita Inspectoratului General pentru Imigrări din România eliberarea unui permis de ședere.

Este bine de știut că nomazii digitali intrați în România în baza unei vize de lungă ședere, pentru alte scopuri, pot solicita prelungirea dreptului de ședere temporară, în situația în care îndeplinesc următoarele condiții⁸⁾:

- prezintă contractul de muncă încheiat cu o companie înregistrată în afara României, prin care să facă dovada prestării de servicii la distanță, prin utilizarea tehnologiei informației și comunicațiilor, sau dovada deținerii de cel puțin trei ani anterior datei solicitării vizei a unei companii înregistrate de acesta în afara României, pe care o administrează la distanță prin utilizarea tehnologiei informației și comunicațiilor;
- prezintă un document eliberat de compania înregistrată în afara României cu care are încheiat un contract de muncă ori de compania înregistrată în afara României pe care străinul o deține, prin care să fie prezentate toate datele de identificare și de contact ale companiei, domeniul de activitate al acesteia, calitatea străinului în cadrul companiei, precum și informații privind reprezentanții legali ai companiei.

Străinului căruia i s-a acordat sau prelungit dreptul de ședere în România i se eliberează de către Inspectoratul General pentru Imigrări din România un permis de ședere temporară. În cuprinsul permisului de ședere temporară acordat nomadului digital se înscrie mențiunea „**nomad digital**”.

Permisul de ședere temporară este valabil timp de șase luni, iar prima prelungire a dreptului de ședere se face pentru aceeași perioadă.

În situația în care doresc și optează pentru prelungirea dreptului de ședere temporară, nomazii digitali trebuie să facă dovada mijloacelor de întreținere, de cel puțin trei ori câștigul salarial mediu brut, lunar, pentru perioada pentru care se solicită prelungirea dreptului de ședere, în acest sens fiind necesară o adeverință de venit eliberată de către organele fiscale competente. Astfel, prelungirile dreptului de ședere se pot acorda doar dacă nomadul digital face dovada veniturilor realizate în condițiile menționate.

În alte țări europene⁹⁾, condițiile și documentele necesare în vederea obținerii vizei de nomad digital privesc, în linii mari:

- contractul de muncă sau înscrisul ce face dovada că nomadul digital prestează servicii de la distanță și, implicit, realizează venituri constante de la distanță, cu mențiunea că, la nivelul fiecărei țări, este stabilit și reglementat un prag minim al venitului brut lunar;
- o situație a veniturilor din ultimele șase luni anterioare aplicării pentru viză;
- asigurare medicală pe toată durata șederii;
- certificat medical care să ateste o bună stare de sănătate¹⁰⁾;

⁸⁾ Conform art. 69 alin. (1) lit. i) al O.U.G. nr. 194/2002, republicată.

⁹⁾ *Digital Nomad Visas in EU Countries (etiasvisa.com)*, cit. *supra*.

¹⁰⁾ *How to Apply for the Greece Digital Nomad Visa (Step-by-Step Guide) (nomadsembassy.com)*, cit. *supra*.

- certificatul de cazier judiciar sau alt document de aceeași natură;
- dovada cazării;
- deschiderea unui cont bancar în țara gazdă;
- certificate profesionale, portofoliu, recomandări, plan de afacere etc.¹¹⁾.

Durata dreptului de ședere în temeiul vizei de nomad digital diferă de la o țară la alta, în unele situații fiind de unul sau doi ani, cu posibilitatea prelungirii¹²⁾.

IV. ELEMENTE DE NOUȚATE. AVANTAJE

Munca de la distanță reprezintă o bună oportunitate pentru cei care au un stil de viață activ și își doresc să călătorească fără să neglijeze, respectiv să renunțe la activitatea profesională.

Domeniul de activitate al nomadului digital constituie, de bună seamă, elementul esențial și, totodată, un avantaj. Există o gamă variată de profesii care implică prestarea muncii sau a serviciilor de la distanță, iar dintre acestea amintim: IT, contabilitate, avocatura de business, marketing, fotografie, graphic design, traduceri, project manager, customer service, HR & recruiting, consultanță, arhitectură și design etc. În plus, posibilitatea administrării, de la distanță, a unei companii înregistrate în afara României îi deschide cetățeanului străin calea aplicării pentru viza de nomad digital.

Stilul de lucru specific nomadului digital se îndepărtează de cel clasic, respectiv de tiparele cu care am fost obișnuiți și prezintă o serie de elemente de noutate. Astfel, munca de birou sau munca specifică locului de muncă poate fi prestată din orice loc, atât timp cât prestarea acesteia se realizează de la distanță, prin utilizarea tehnologiei informației și comunicațiilor. Mai mult, dorința de cunoaștere, de a descoperi locuri noi și un alt stil de viață, de a interacționa cu persoane noi și de a afla obiceiuri din alte locuri a făcut ca munca de acasă să devină munca din orice casă.

Munca de la distanță presupune atât flexibilitate, cât și o bună organizare, tocmai de aceea, nomadul digital se orientează către destinațiile care îi conferă siguranță, confort și o excelentă conexiune la internet.

Disciplina și capacitatea de adaptare sporesc performanțele și productivitatea nomadului digital.

Locația, clima, libertatea și atmosfera de lucru reprezintă factori care aduc un plus de valoare în prestarea muncii, iar experiențele nou întâlnite, informațiile și cunoștințele dobândite contribuie la dezvoltarea creativității nomadului digital.

V. CONCLUZII

Privind în retrospectivă, pandemia a adus și o serie de beneficii pentru un număr însemnat de persoane. Un boom al nomazilor digitali a fost înregistrat ulterior declanșării pandemiei provocate de virusul Covid-19, iar țările, nu doar cele europene, au căutat să atragă pe teritoriile lor cât mai mulți nomazi digitali.

¹¹⁾ *German Freelance "Freiberufler" Visa - Germany Visa (germany-visa.org)*, cit. *supra*.

¹²⁾ *Digital Nomad Visas in EU Countries (etiasvisa.com)*, cit. *supra*.

Dacă, în trecut, ideea de a lucra de acasă era privită cu reticență, în prezent, viziunea oamenilor s-a schimbat, iar oportunitatea de a-și desfășura activitatea profesională de la distanță este îmbrățișată de către tot mai mulți adepți ai stilului nomad. Pe de altă parte, nu puțini au fost cei care au optat pentru o reconversie profesională, căutând astfel o schimbare și un nou stil de viață.

Ridicarea restricțiilor și, în viitor, sfârșitul pandemiei să marcheze oare și finalul stilului nomad?

Chiar dacă, în prezent, nu putem discuta despre sfârșitul pandemiei, privind în viitor, înclin să cred că stilul de lucru specific nomadului digital va câștiga din ce în ce mai mult teren. În timp, inclusiv diversitatea profesiilor și a serviciilor de natură a fi prestate de la distanță vor avea o sferă și mai cuprinzătoare, iar condițiile de lucru vor deveni mult mai atrăgătoare. Digitalizarea și dorința oamenilor de a se dezvolta și de a-și crea un stil de viață care să îi mulțumească vor înclina balanța în favoarea stilului nomad. Flexibilitatea orelor de muncă, libertatea, diversitatea locațiilor din care poate fi prestată munca, diminuarea timpului petrecut în trafic și exploatarea timpului liber într-o manieră cât mai calitativă vor continua să atragă tot mai mulți adepți pentru viața de nomad digital.

Pe de altă parte, inclusiv angajatorii, respectiv marile companii, au arătat deschidere către acest model de lucru. Astfel, salariații au posibilitatea să lucreze în anumite perioade ale anului la birou, iar în celelalte din orice locație doresc. În rândul angajaților care au optat pentru acest stil de lucru au fost observate progrese și performanțe crescute.

Indiferent în ce direcție vor evolua lucrurile, țările care vor oferi condiții cât mai bune și mai avantajoase pentru nomazii digitali vor avea, cu siguranță, de câștigat.

Trebuie ținut cont de faptul că nomazii digitali se orientează în alegerea unei destinații după mai multe criterii, spre exemplu, climă, costuri și cheltuieli curente, condiții de cazare, siguranță, infrastructură, posibilități de relaxare, hobby-uri etc. Chiar dacă nomazii digitali caută combinația ideală între muncă și posibilități de relaxare, securitatea și viteza internetului primează, iar alegerea unei destinații depinde de acestea.

În încheiere, țin să menționez că, potrivit unui studiu¹³⁾, România se află pe locul 3 în rândul celor mai atractive țări pentru nomazii digitali. Viteza crescută a conexiunii la internet și prețul chiriilor constituie avantaje în alegerile nomazilor digitali. Acest clasament demonstrează faptul că România are potențial, care, în timp și prin măsuri adecvate, poate fi frumos exploatat.

¹³⁾ *The Digital Nomad Index | Circleloop*, disponibil online, accesat în data de 07.04.2022.

SCURTE OBSERVAȚII CU PRIVIRE LA DEPĂȘIREA NEJUSTIFICATĂ A TERMENULUI DE ADUCERE LA CUNOȘTINȚĂ A CALITĂȚII DE SUSPECT



Andra Maria Coț¹⁾

Rezumat: În practica judiciară se întâlnesc situații în care faza urmăririi penale in rem se prelungește în mod nejustificat. Prin urmare, în cuprinsul prezentului articol, ne propunem să analizăm dacă, în atare situații, putem discuta despre o încălcare a unor norme procesuale penale, dacă există o obligație a organelor de urmărire penală de a dispune, la un moment dat, efectuarea în continuare a urmăririi penale față de o persoană, care ar fi acel moment, precum și care ar putea fi sancțiunile incidente.

Cuvinte-cheie: acuzație; suspect; nulitate relativă; drept la apărare; infracțiuni rutiere.

Summary: There are situations in judicial practice where in rem criminal investigations are unduly prolonged. In the present article we intend to analyse whether in such situations we can talk about a violation of criminal procedural rules, whether there is indeed an obligation for the prosecuting authorities to bring formal charges against a person at a certain moment, what is that moment and what could the sanctions be in case of any “delays”.

Keywords: accusation; suspect; relative nullity; rights of defense; traffic offences.

I. INTRODUCERE

Dobândirea calității de suspect reprezintă un moment procesual important în faza de urmărire penală, întrucât, teoretic, de la acest moment, persoana cu privire la care se efectuează cercetările își poate exercita drepturile prevăzute de lege, în special dreptul la apărare. Totuși, uneori există o „întârziere” în dobândirea acestei calități.

¹⁾ Andra Maria Coț este avocat în cadrul Baroului Cluj. Poate fi contactată la adresa de e-mail cotandramaria@gmail.com.

Această „întârziere” și consecințele sale sunt cel mai facil de observat în cazul infracțiunilor rutiere, precum conducerea unui vehicul sub influența alcoolului sau a altor substanțe, conducerea unui vehicul fără permis de conducere ori, uneori, chiar în cazul infracțiunilor de vătămare corporală din culpă sau ucidere din culpă săvârșite prin producerea unui accident rutier. În cazul acestora, de regulă, chiar de la săvârșirea faptei, este evident, atât pentru organele judiciare, cât și pentru ceilalți participanți la procesul penal, cine este persoana „suspectă” de săvârșirea infracțiunii. Totuși, chiar și în acest cazuri, în practică, de multe ori, există o întârziere în dispunerea efectuării în continuare a urmăririi penale față de o persoană din varii motive.

Această întârziere pune în discuție unele aspecte de ordin procesual penal pe care ne propunem să le analizăm, și anume:

I. *Dacă există o obligație a organelor de urmărire penală de a dispune efectuarea în continuare a urmăririi penale, iar, în caz afirmativ, care este momentul în care o atare obligație se naște?*

II. *Care sunt consecințele nerespectării acestei obligații de către organul de urmărire penală?*

III. *Ce soluții are la îndemână persoana cu privire la care se efectuează cercetări în ipoteza unei „întârzieri” în dispunerea efectuării în continuare a urmăririi penale față de aceasta?*

II. OBLIGAȚIA ORGANULUI DE URMĂRIRE PENALĂ DE A DISPUNE EFECTUAREA ÎN CONTINUARE A URMĂRIRII PENALE. MOMENTUL ÎN CARE ACEASTĂ OBLIGAȚIE SE NAȘTE

Potrivit art. 305 alin. (3) teza I C.pr.pen., „atunci când există probe din care să rezulte bănuiala rezonabilă că o anumită persoană a săvârșit fapta pentru care s-a început urmărirea penală și nu există vreunul dintre cazurile prevăzute la art. 16 alin. (1), organul de urmărire penală **dispune** ca urmărirea penală să se efectueze în continuare față de aceasta, care dobândește calitatea de suspect” (s.n.).

După cum se poate facil observa, textul de lege folosește termenul „dispune”, și nu pe cel de „poate dispune”. Acest argument textual, coroborat cu necesitatea asigurării unei garanții efective a dreptului la apărare, a determinat majoritatea doctrinei²⁾ și literaturii de specialitate³⁾ să afirme că dispunerea efectuării în continuare a urmăririi penale reprezintă o obligație pentru organul de urmărire penală, nu o simplă facultate.

Această opinie a fost confirmată de către Curtea Constituțională, în numeroase decizii ale sale⁴⁾, prin care, deși a respins excepția de neconstituționalitate a art. 305 alin. (3) C.pr.pen., a statuat în mod expres faptul că procurorul este obligat să dispună efectuarea în continuare a urmăririi penale față de o persoană atunci când există bănuiala rezonabilă că aceasta a săvârșit fapta pentru care s-a început urmărirea penală, textul neputând fi interpretat în sensul că ar exista „o facultate a procurorului de a amâna momentul începerii urmăririi penale in personam”.

²⁾ M. Udroi, S. Bogdan, D.S. Chertes, Comentariu, în M. Udroi (coord.), Codul de procedură penală. Comentariu pe articole, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 428.

³⁾ A. Șinc, Efectuarea în continuare a urmăririi penale față de o persoană. Punerea în mișcare a acțiunii penale. Aspecte controversate, articol publicat în 28.08.2014, disponibil online la următoarea adresă: <https://www.juridice.ro/334904/efectuarea-in-continuare-a-urmaririi-penale-fata-de-o-persoana-punerea-in-miscare-a-actiunii-penale-aspecte-controverse.html>, accesat la data de 25.05.2022.

⁴⁾ CCR, Decizia nr. 222/2017, publicată în M. Of. nr. 514 din 4 iulie 2017, parag. 25; CCR, Decizia nr. 99/2018, publicată în M. Of. nr. 531 din 27 iunie 2018, parag. 33; CCR, Decizia nr. 635/2019, publicată în M. Of. nr. 1030 din 21 decembrie 2019, parag. 27.

Așadar, odată stabilit că o atare obligație există în sarcina organului de urmărire penală, apare o nouă întrebare, și anume: care este momentul în care obligația se naște? Textul de lege precizează că ea s-ar naște atunci când din probe rezultă bănuiala rezonabilă că persoana a săvârșit infracțiunea⁵⁾, însă aceste mențiuni nu stabilesc un termen determinat, ci mai degrabă unul determinabil, cu o anumită componentă de subiectivitate.

Totuși, apreciem că nici nu ar fi de dorit ca legiuitorul să stabilească un termen determinat absolut, întrucât fiecare cauză are particularitățile sale, întâmpină dificultăți specifice în administrarea probelor etc., astfel încât o atare reglementare ar avea mai multe efecte negative decât pozitive, conducând probabil la dispunerea efectuării în continuare a urmăririi penale față de o persoană chiar și atunci când nu s-ar impune acest lucru.

În orice caz, din punctul nostru de vedere, momentul în care se naște obligația de a se dispune efectuarea în continuare a urmăririi penale față de o persoană poate fi determinat raportat la circumstanțele concrete ale cauzei. Spre exemplu, apreciem că, în situația în care cercetările vizează o infracțiune de conducere a unui vehicul sub influența alcoolului, flagrantă, efectuarea în continuare a urmăririi penale ar trebui dispusă cel târziu după depunerea la dosarul cauzei a buletinului de analiză toxicologică care stabilește concentrația de alcool în sânge. La fel, în cazul unei infracțiuni flagrante de conducere a unui vehicul fără permis de conducere, apreciem că efectuarea în continuare a urmăririi penale ar trebui dispusă imediat după realizarea verificărilor în urma cărora s-a concluzionat că persoana nu are un permis de conducere.

Cert este că întotdeauna va fi necesară o analiză *in concreto* în vederea determinării momentului în care s-a născut obligația procurorului de a dispune în continuare efectuarea urmăririi penale. Apreciem însă că o atare analiză trebuie să fie una de tipul *ex ante*, nu *post factum*. Mai exact, analiza ar trebui să ia în considerare doar probele de care organul de urmărire penală dispunea la acel moment, fără alte elemente care au survenit ulterior. Spre exemplu, nu va putea fi luată în considerare o eventuală nulitate a actului prin care a fost administrată o probă în faza de urmărire penală *in rem*, în măsura în care cauza nulității a fost descoperită abia în faza de cameră preliminară. Mai exact, procurorul nu va putea susține că nu a dispus efectuarea în continuare a urmăririi penale, deși probele impuneau acest lucru, deoarece respectivele probe erau nelegale, atât timp cât fie cauza nulității nu era cunoscută la acel moment, fie, chiar și în ipoteza în care era cunoscută, nulitatea nu a fost constatată⁶⁾.

Concluzionând, există o obligație a organului de urmărire penală de a dispune efectuarea în continuare a urmăririi penale față de o persoană atunci când există probe care să conducă la bănuiala rezonabilă că a săvârșit infracțiunea pentru care s-a început urmărirea penală [și nu există un impediment dintre cele prevăzute de art. 16 alin. (1) C.pr.pen.], însă momentul la care această obligație se naște se va determina *in concreto*, ținând cont de circumstanțele particulare ale cauzei.

III. CONSECINȚELE NERESPECTĂRII OBLIGAȚIEI ORGANULUI DE URMĂRIRE PENALĂ DE A DISPUNE EFECTUAREA URMĂRIII PENALE FAȚĂ DE O PERSOANĂ

Codul de procedură penală nu reglementează o sancțiune expresă pentru ipoteza în care organul de urmărire penală nu și-a îndeplinit obligația de a dispune efectuarea în continuare a urmăririi penale *in personam*. Totuși, apreciem că devin aplicabile dispozițiile art. 282 C.pr.pen. referitoare la nulitatea relativă.

⁵⁾ Bineînțeles, trebuie îndeplinită și condiția negativă, a inexistenței unei impediment dintre cele prevăzute de art. 16 alin. (1) C.pr.pen., însă analiza pleacă de la premisa că această condiție este îndeplinită.

⁶⁾ Din punctul nostru de vedere, apreciem că, în faza de urmărire penală, procurorul poate constata nulitatea unor acte efectuate, procedând ulterior la refacerea lor în măsura în care este posibil.

Această opinie este împărtășită atât de doctrină⁷⁾, cât și de către Curtea Constituțională. Cea din urmă a menționat expres că, în ipoteza nerespectării exigențelor impuse de art. 305 alin. (3) C.pr.pen., suspectul devenit inculpat va putea supune cenzurii judecătorului de cameră preliminară actele efectuate și probele administrate, fiind incidente prevederile privind nulitatea relativă⁸⁾.

Concret, dispozițiile art. 282 C.pr.pen. sunt aplicabile, deoarece a avut loc o încălcare a unor norme legale (nesanctionate cu nulitate absolută), respectiv art. 305 alin. (3) C.pr.pen., care au produs o vătămare a dreptului la apărare al persoanei acuzate. În esență, aceasta a fost privată de toate drepturile prevăzute pentru suspect, precum cel de a beneficia de asistență juridică, de a propune probe, formula cereri și excepții, de a consulta dosarul, de a participa la efectuarea actelor de urmărire penală etc.

În practica judiciară însă, rareori se constată nulitatea relativă a actelor efectuate și probelor administrate într-o atare situație. Spre exemplu, într-o cauză a Curții de Apel Cluj⁹⁾, s-a invocat nulitatea probelor administrate în faza de urmărire penală *in rem*, argumentându-se că această fază procesuală a fost prelungită în mod nejustificat, toți martorii fiind audiați înainte de a se dispune efectuarea în continuare a urmăririi penale față de persoana acuzată. Atât judecătorul de cameră preliminară din fața tribunalului, cât și cel din cadrul curții de apel au respins excepția nulității relative, pentru următoarele argumente care vor fi analizate în continuare:

• „(...) nu există o limitare legală cu privire la administrarea de probe – din punct de vedere temporal sau numeric – pe care organele de urmărire penală le pot administra în faza urmăririi penale *in rem*. Din această perspectivă, nu li se poate imputa organelor de urmărire penală că au audiat toți martorii în această fază. Administrarea probațiunii în faza urmăririi penale *in rem* poate fi justificată în mod plauzibil de necesitatea de a constata dacă se justifică continuarea urmăririi penale *in personam* și punerea în mișcare a acțiunii penale”.

Deși afirmația judecătorului de cameră preliminară este, în principiu, corectă, evidențiem faptul că, în același timp, organul de urmărire penală nu se bucură de o putere discreționară în acest sens, după cum am arătat la punctul anterior.

În plus, standardul în materie de probe pentru efectuarea urmăririi penale *in personam* este diferit de cel pentru punerea în mișcare a acțiunii penale. Dacă, pentru dobândirea calității de suspect, se cere doar o *bănuială rezonabilă*, pentru dobândirea calității de inculpat, se cere ca organul de urmărire penală să considere că *probele dovedesc comiterea unei infracțiuni* de către persoana cu privire la care se efectuează cercetările¹⁰⁾. Mai exact, pentru dispunerea efectuării în continuare a urmăririi penale față de o persoană, se solicită un standard probator mai redus decât cel pentru punerea în mișcare a acțiunii penale.

Din acest motiv, dacă între momentul dispunerii efectuării în continuare a urmăririi penale și cel al punerii în mișcare a acțiunii penale a trecut un timp scurt și/sau nu au fost administrate alte probe esențiale, înseamnă că organul de urmărire penală și-a încălcat în mod evident obligația prevăzută de art. 305 alin. (3) C.pr.pen., fiind create premisele pentru constatarea nulității relative.

Așadar, nu este suficient să se constate că organul de urmărire penală beneficiază de o oarecare putere de apreciere cu privire la dispunerea efectuării în continuare a urmăririi penale, ci trebuie analizat în concret

⁷⁾ M. Udriou, S. Bogdan, D.S. Chertes, Comentariu, în M. Udriou (coord.), op. cit., p. 428.

⁸⁾ CCR, Decizia nr. 99/2018, publicată în M. Of. nr. 531 din 27 iunie 2018, parag. 37; CCR, Dec. nr. 635/2019, publicată în M. Of. nr. 1030 din 21 decembrie 2019, parag. 29.

⁹⁾ C. Ap. Cluj, încheierea penală nr. 144 din 26 noiembrie 2019, nepublicată.

¹⁰⁾ În acest sens, a se vedea și A. Șinc, Efectuarea în continuare a urmăririi penale față de o persoană. Punerea în mișcare a acțiunii penale. Aspecte controversate, articol publicat în 28.08.2014, disponibil online la <https://www.juridice.ro/334904/efectuarea-in-continuare-a-urmaririi-penale-fata-de-o-persoana-punerea-in-miscare-a-actiunii-penale-aspecte-controverse.html>, accesat la data de 25.05.2022.

dacă probele administrate și actele efectuate în faza de urmărire penală *in rem* s-au limitat la ceea ce era necesar pentru identificarea făptuitorului și pentru conturarea bănuielii rezonabile că a comis o infracțiune sau, din contră, au depășit această limită, fiind suficiente chiar pentru punerea în mișcare a acțiunii penale.

• „*Suspecții și apoi inculpații au uzat de dreptul la tăcere, nu au solicitat administrarea de probe, nu au contestat probele administrate și nu au solicitat readministrarea acestora în faza de urmărire penală. În această situație, s-a putut în mod rezonabil aprecia că probele administrate în faza de urmărire penală in rem, chiar fără apărarea asigurată, nu au fost contestate. Ca atare, nu s-a putut raționa în sensul că s-a produs vreo vătămare intereselor procesuale ale inculpaților*”.

Paragraful citat pune în discuție mai multe aspecte. Pe de o parte, se aduce în discuție renunțarea la invocarea nulității, iar, pe de altă parte, este evidențiat un alt argument, de regulă, invocat în respingerea unei asemenea excepții, și anume posibilitatea readministrării probei.

În ceea ce privește renunțarea la invocarea nulității relative, însăși legea impune ca ea să fie expresă [art. 282 alin. (5) lit. b) C.pr.pen.]. Acest lucru înseamnă că ea nu poate fi dedusă din comportamentul procesual al suspectului/inculpatului, ci este necesară o declarație expresă în acest sens. Totodată, nulitatea relativă a actelor efectuate și a probelor administrate în faza de urmărire penală poate fi invocată până la închiderea procedurii de cameră preliminară [art. 282 alin. (4) lit. a) C.pr.pen.]. Prin urmare, nu se poate reproșa inculpatului/suspectului că nu a invocat nulitatea probelor în faza de urmărire penală, ci doar în faza de cameră preliminară, deoarece chiar legea îi permite acest lucru.

Referitor la posibilitatea readministrării probelor, mai întâi trebuie precizat că acest argument este invocat în practica judiciară din două perspective. Prima este relevantă de speța analizată, și anume se consideră că, în măsura în care nu s-a solicitat readministrarea probelor în faza de urmărire penală, înseamnă că persoana acuzată nu a considerat că există o vătămare a drepturilor sale. Cea de-a doua perspectivă în care este invocat argumentul se referă la posibilitatea readministrării probele nelegale în faza de judecată, astfel încât vătămarea cauzată ar fi înlăturată.

Referitor la prima perspectivă, evidențiem că solicitarea de readministrare a probelor nu reprezintă o condiție pentru invocarea nulității relative, astfel încât un atare reproș adus suspectului/inculpatului depășește limitele legale. În mod paradoxal, chiar și atunci când a existat o solicitare de readministrare a probelor, instanțele sunt reticente să constate sancțiunea nulității. Spre exemplu, judecătoria de cameră preliminară din cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție, deși au admis că respingerea unei atare cereri de către procuror aduce în discuție caracterul echitabil al procedurii, au considerat că nu există o „*încălcare în substanță a dreptului la apărare*”, deoarece aspectele relevate de probe nu erau deosebit de relevante și esențiale pentru stabilirea stării de fapt¹¹.

Chiar și doctrina pare a sugera că readministrarea probelor după dispunerea efectuării în continuare a urmăririi penale față de o persoană ar putea reprezenta un remediu suficient pentru încălcarea dreptului la apărare, propunându-se, *de lege ferenda*, reglementarea expresă a unei atare soluții¹².

Din punctul nostru de vedere, readministrarea probelor după dobândirea calității de suspect ori posibilitatea readministrării lor în faza de judecată nu înlătură vătămarea și nici nu conduce la concluzia inexistenței acesteia, motiv pentru care nu reprezintă un argument valid pentru respingerea excepției nulității relative.

După cum s-a arătat în doctrină, „*vătămarea la care se referă art. 282 C.pr.pen. constă în plasarea subiectului protejat de normă într-o situație mai dificilă sub aspect procesual decât aceea în care s-ar afla dacă actul nu*

¹¹ ICCJ, s. pen., încheierea nr. 337 din 26 iunie 2019.

¹² N. Volonciu, A. S. Uzlaşu et. al., Codul de procedură penală comentat, ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, 2017, p. 147, format digital, disponibil online la adresa www.lege5.ro, accesat la data de 25.05.2022.

ar exista”¹³⁾. În măsura în care actul nelegal este menținut, subiectul procesual se va afla într-o situație mai dificilă decât dacă actul nu ar exista, deoarece lui i se oferă doar posibilitatea de a combate proba existentă prin readministrarea sa. Or, în dreptul procesual român, probele nu au o valoare prestabilită, astfel că judecătorul ar putea acorda în continuare o valoare probatorie mai mare probei nelegale decât celei administrate cu respectarea tuturor condițiilor legale. Spre exemplu, judecătorul ar putea în continuare considera că declarația dată de un martor în faza de urmărire penală *in rem* este cea care exprimă adevărul, și nu cea dată în faza de judecată. Or, în atare condiții, nu putem discuta despre o înlăturare a vătămării.

Această opinie este împărtășită și de doctrină, care a criticat raționamentul instanțelor de judecată în atare ipoteză, afirmând că posibilitatea readministrării probei „nu constituie un remediu al vătămării, ci adâncirea sa”¹⁴⁾.

Prin urmare, atât timp cât actul nul este invocat în defavoarea suspectului/inculpatului, vătămarea există. Posibilitatea combaterii sale prin readministrarea probei nu reprezintă un remediu oferit pentru vătămarea suferită, ci reprezintă doar o concretizare a dreptului la apărare pe care inculpatul oricum îl are și cu privire la probele legal administrate.

Un ultim aspect mai trebuie precizat. După cum a evidențiat și doctrina¹⁵⁾, în ipoteza în care totuși va fi admisă excepția nulității relative, se impune stabilirea momentului în care organul de urmărire ar fi trebuit să dispună efectuarea în continuare a urmăririi penale față de o persoană. Probele administrate între acest moment și cel în care s-a dispus în concret efectuarea urmăririi penale *in personam* ar trebui sancționate cu nulitatea relativă, în măsura în care suspectul/inculpatul putea participa la administrarea acestora. De asemenea, ar trebui sancționată cu nulitatea relativă și ordonanța prin care procurorul a dispus efectuarea în continuare a urmăririi penale. Această nulitate se va răsfrânge și asupra ordonanței de punere în mișcare a acțiunii penale și, inclusiv, asupra rechizitoriului, astfel încât singura soluție legală ar fi restituirea cauzei la parchet în vederea refacerii urmăririi penale.

IV. EVENTUALE SOLUȚII PENTRU PERSOANA CERCETATĂ ÎN IPOTEZA UNEI „ÎNTÂRZIERI” ÎN DISPUNEREA EFECTUĂRII ÎN CONTINUARE A URMĂRIII PENALE FAȚĂ DE ACEASTA

În mod evident, una dintre soluțiile avute la îndemână de către persoana acuzată este cea relevată la punctul anterior, și anume invocarea nulității în faza de cameră preliminară. Însă, în prezenta secțiune, nu dorim să ne referim la acest aspect, ci dorim să ne referim la situațiile în care o persoană cunoaște că se efectuează cercetări împotriva sa, dar nu a dobândit încă o calitate în cadrul procesului penal, dorind însă accelerarea procedurilor, precum este ipoteza infracțiunilor rutiere flagrante.

În primul rând, în atare situații, este necesar a se analiza dacă putem discuta despre o acuzație în materie penală chiar în lipsa dobândirii calității de suspect. În acest sens, vom porni de la exemplul unei infracțiuni de conducere a unui vehicul sub influența alcoolului sau a altor substanțe, respectiv a unei infracțiuni deucidere din culpă sau vătămare corporală din culpă săvârșită prin producerea unui accident rutier.

În cazul infracțiunii de conducere a unui vehicul sub influența alcoolului sau a altor substanțe, de regulă, conducătorul auto este depistat în trafic, iar cu un mijloc tehnic este testat în vederea stabilirii concentrației

¹³⁾ I. Kuglay, Comentariu, în M. Udriou (coord.), op. cit., p. 1675.

¹⁴⁾ *Ibidem*, p. 1677.

¹⁵⁾ M. Udriou, S. Bogdan, D.S. Chertes, Comentariu, în M. Udriou (coord.), op. cit., p. 429.

de alcool. Dacă această concentrație este de peste 0,40 mg/l alcool pur în aerul expirat, se vor recolta în mod obligatoriu probe biologice, fiind începută și urmărirea penală. De asemenea, potrivit art. 111 din O.U.G. nr. 195/2002, republicată¹⁶⁾, conducătorului auto i se va reține permisul de conducere și i se va elibera o dovadă înlocuitoare fără drept de circulație.

În cazul unei accident rutier soldat cu victime, de regulă, se va dispune începerea urmăririi penale din oficiu, iar, în același timp, se va dispune reținerea permisului de conducere al conducătorului vehiculului, dacă acesta a încălcat o regulă de circulație, eliberându-se dovada înlocuitoare cu sau fără drept de circulație.

În ambele cazuri, apreciem că este vorba despre o acuzație în materie penală, în sensul art. 6 Conv.EDO. Astfel, în jurisprudența sa, Curtea de la Strasbourg a afirmat că „acuzația” poate fi definită ca o „*notificare oficială, din partea autorității competente a suspiciunii de a fi săvârșit o infracțiune*”¹⁷⁾, însă a admis că această notificare poate lua diferite forme, fiind asimilate noțiunii măsurile care sugerează o atare acuzație, având o consecință importantă asupra situației persoanei¹⁸⁾.

Din punctul nostru de vedere, reținerea permisului de conducere și eliberarea unei dovezi înlocuitoare cu sau fără drept de circulație reprezintă o consecință care poate fi încadrată în noțiunea de „acuzație în materie penală”. Afirmatia are la baza faptul că, în ipoteza în care dovada înlocuitoare se eliberează fără drept de circulație, discutăm despre pierderea exercițiului unui drept pe o durată nedeterminată. În ipoteza în care dovada înlocuitoare se eliberează cu drept de circulație, pentru a se bucura totuși de acest drept, persoana trebuie să solicite, la fiecare 30 de zile, procurorului prelungirea dreptului de circulație. Or, atare consecințe apreciem că pot fi considerate semnificative din perspectiva persoanei în discuție.

Fiind vorba despre o acuzație în materie penală, persoana se bucură din acest moment de protecția art. 6 Conv.EDO, însă, după cum însăși Curtea a admis, garanțiile dreptului la un proces echitabil nu sunt în totalitate prezente în faza incipientă a investigațiilor¹⁹⁾. În plus, în analiza încălcării dreptului la un proces echitabil, Curtea analizează procesul în ansamblul său, astfel că eventuale încălcări din faza de urmărire penală vor fi relevante doar dacă echitatea procedurilor a fost grav afectată în ansamblul său, ceea ce e greu de determinat în faza de urmărire penală.

Totuși, faptul că am putea discuta despre o acuzație în materie penală nu rămâne fără efecte. Mai exact, Directiva 2012/13/UE privind dreptul la informare în cadrul procedurilor penale²⁰⁾ oferă o serie de garanții specifice persoanelor suspectate sau acuzate. În preambulul directivei, se specifică că termenul „acuzare” descrie același concept ca termenul „acuzație” utilizat în art. 6 alin. (1) Conv.EDO. Prin urmare, în măsura în care putem discuta despre o acuzație din perspectiva Convenției Europene a Drepturilor Omului, înseamnă că prevederile Directivei 2012/13/UE devin aplicabile.

Astfel, persoana cu privire la care se efectuează cercetări ar putea invoca dispozițiile art. 3 și art. 5 din cuprinsul directivei mai sus menționate, în vederea determinării organului de urmărire penală de a-i aduce în mod efectiv la cunoștință acuzația și drepturile sale, având în vedere că normele în discuție impun o informare în mod prompt.

Totodată, în doctrină s-a susținut că dobândirea calității de suspect ar interveni *ex lege* atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 77 și art. 305 alin. (3) C.pr.pen.²¹⁾. Or, într-o atare interpretare,

¹⁶⁾ Republicată în M. Of. nr. 670 din 3 august 2006.

¹⁷⁾ *Subinski c. Sloveniei*, cauza nr. 19611/04, Hotărârea din 18 ianuarie 2007, parag. 62.

¹⁸⁾ *Ibidem*.

¹⁹⁾ *Vera Fernández-Huidobro c. Spaniei*, cauza nr. 74181/01, Hotărârea din 6 ianuarie 2010, parag. 108-111.

²⁰⁾ Publicată în J. Of., seria L, nr. 142 din 1 iunie 2012.

²¹⁾ *M. Udroi, S. Bogdan, D.S. Chertes*, Comentariu, în M. Udroi (coord.), op. cit., p. 428.

persoana „acuzată”, chiar dacă nu a dobândit calitatea de suspect prin emiterea unei ordonanțe de efectuare în continuare a urmăririi penale, ar trebui să se bucure de drepturile oferite suspectului, precum cel de a formula cereri și excepții, de a consulta dosarul etc.

Așadar, din punctul nostru de vedere, în situații precum exemplele oferite, persoana „acuzată”, dar care nu a dobândit calitatea de suspect, este îndreptățită să exercite drepturile prevăzute pentru suspect, inclusiv pe cel de a consulta dosarul. Șansele însă ca atare cereri să fie admise sunt infime.

În acest context, precizăm că pot exista situații în care efectuarea în continuare a urmăririi penale să nu poată fi, într-adevăr, dispusă de către procuror. Un atare exemplu ar fi o infracțiune de vătămare corporală din culpă, prevăzută de art. 196 alin. (3) C.pen., săvârșită prin producerea unui accident rutier. În astfel de situații, de obicei se dispune începerea urmăririi penale, iar permisul de conducere al conducătorului auto este reținut și i se eliberează dovadă înlocuitoare cu drept de conducere, acesta fiind nevoit să solicite prelungirea dreptului de a conduce la fiecare 30 de zile. Ulterior, se constată că zilele de îngrijiri medicale nu depășesc 90 de zile, astfel că fapta nu este prevăzută de lege, deci există un impediment dintre cele prevăzute de art. 16 alin. (1) C.pr.pen. Deși s-ar impune clasarea cauzei, uneori soluționarea acesteia întârzie, cel mai adesea fiind invocat volumul mare de muncă al organelor de urmărire penală. În situațiile acestea, apreciem că, de vreme ce discutăm deja despre o acuzație în materie penală, persoana în discuție ar trebui să aibă cel puțin dreptul de a consulta dosarul, chiar dacă ea nu poate dobândi calitatea de suspect, cerere care poate fi întemeiată pe dispozițiile Directivei 2012/13/UE.

O altă soluție pentru accelerarea procedurilor în ipoteza anterioară, precum și în celelalte ipoteze amintite, ar putea consta în formularea unei contestații privind durata procesului penal. Nici o astfel de soluție nu este însă fără „dezavantaje”. În primul rând, art. 488¹ C.pr.pen. impune trecerea anumitor termene pentru introducerea sa, și anume cel puțin un an de la începerea urmăririi penale. În al doilea rând, ar putea exista discuții privind admisibilitatea contestației. Mai exact, art. 488¹ C.pr.pen. prevede că doar suspectul, inculpatul, persoana vătămată, partea civilă și partea responsabilă civilmente ar putea introduce o atare contestație. Apreciem însă că, în situații precum cele analizate, respingerea contestației ca inadmisibilă pentru lipsa calității de suspect ar echivala cu deturnarea scopului pentru care o astfel de procedură a fost reglementată.

Concret, procedura a fost introdusă pentru a oferi un remediu intern efectiv în ipotezele de încălcare a termenului rezonabil, componentă a dreptului la un proces echitabil, garantat de art. 6 Conv.EDO. Or, de vreme ce, din perspectiva acestui articol, discutăm deja despre o acuzație în materie penală, acesta fiind momentul de la care se va calcula termenul rezonabil, respingerea contestației pe motiv că persoana nu are calitate de suspect potrivit dreptului intern ar da dovadă de un formalism excesiv, mai ales în condițiile în care tocmai întârzierea nejustificată în dobândirea calității este ceea ce se critică. În plus, de vreme ce dobândirea calității de suspect nu poate avea loc în lipsa îndeplinirii obligațiilor de către organele judiciare, respingerea contestației pe acest motiv ar echivala cu invocarea propriei culpe.

Așadar, apreciem că o contestație privind durata procesului penal, introdusă de către o persoană „acuzată”, dar care nu a dobândit calitatea de suspect, ar fi admisibilă. Totuși, trebuie precizat că judecătorul de drepturi și libertăți nu va putea impune procurorului efectuarea în continuare a urmăririi penale și nici măcar nu va putea constata faptul că acesta și-a încălcat obligația prevăzută de art. 305 alin. (3) C.pr.pen. prin prelungirea nejustificată a etapei urmăririi penale *in rem*. Considerăm însă că judecătorul va putea constata depășirea unei durate rezonabile, prin raportare la toate elementele cauzei, și, astfel, va putea stabili un termen pentru soluționarea sa, ceea ce, în mod indirect, va determina organul de urmărire penală să dispună efectuarea în continuare a urmăririi penale.

V. CONCLUZII

Concluzionând, după cum se poate observa, șansele ca persoana „acuzată” să determine organul judiciar să acționeze în faza de urmărire penală în sensul dispunerii efectuării în continuare a urmăririi penale, iar astfel să dobândească calitatea de suspect și să își exercite drepturile ce decurg din această calitate, nu sunt în favoarea sa. Totuși, apreciem că cereri precum cele de aducere la cunoștință a acuzației, de consultare a dosarului etc. ori chiar o contestație privind durata procesului penal ar putea fi formulate, întrucât, deși respinse, ar reprezenta un argument în plus în susținerea existenței unei vătămări din perspectiva nulității relative în faza de cameră preliminară.

DINCOLO DE CUVINTE: CONTROLUL EFECTIV AL PUTERII JUDECĂTOREȘTI ASUPRA ACTELOR ADMINISTRAȚIEI. STUDIU DE CAZ: „PLATFORMA PENTRU STOCAREA TEMPORARĂ A DEȘEURILOR” DIN SIGHETU MARMAȚIEI



Diana Ionescu¹⁾

Rezumat: Articolul analizează jurisprudența Tribunalului Maramureș și a Curții de Apel Cluj în ceea ce privește depozitul de deșeuri din Sighetu Marmației, județul Maramureș. În acest sens, într-o primă parte, articolul prezintă hotărârile judecătorești pronunțate în materia anulării unor acte administrative prin care a fost stabilit amplasamentul depozitului de deșeuri. În cea de-a doua parte, articolul prezintă hotărârile judecătorești pronunțate în materia suspendării și anulării unor acte administrative emise cu scopul de a permite continuarea depozitării deșeurilor pe perioada situației de urgență determinate de pandemia de Covid-19.

Cuvinte-cheie: depozit de deșeuri; distanța minimă față de zonele locuite; acte administrative emise pentru a înlătura efectele pandemiei de Covid-19; suspendarea executării unor acte administrative emise pentru a înlătura efectele pandemiei de Covid-19; controlul puterii judecătorești asupra puterii executive; stat de drept.

Summary: The article analyses the jurisprudence of the Maramureș Tribunal and the Cluj Court of Appeal regarding the landfill in Sighetu Marmației, Maramureș County. To that end, in the first part, the article sets out the court rulings on the annulment of administrative acts establishing the location of the landfill. In the second part, the article presents judgments on the suspension and annulment of administrative acts issued to allow the continued storage of waste during the emergency caused by the Covid-19 pandemic.

Keywords: landfill; minimum distance from inhabited areas; administrative acts issued to remove the effects of the Covid-19 pandemic; suspension of the execution of administrative acts issued to remove the effects of the Covid-19 pandemic; control of the judiciary over the executive branch; State law.

¹⁾ Diana Ionescu este doctor în drept, lector universitar în cadrul Facultății de Drept a Universității Babeș-Bolyai și avocat, membru al Baroului Cluj. Poate fi contactată la adresa de e-mail diana.ionescu@law.ubbcluj.ro.

I. INTRODUCERE

1. Odată cu aderarea la Uniunea Europeană, una dintre obligațiile pe care România a fost nevoită să le îndeplinească a fost aceea de a închide depozitele de deșuri neconforme, adică acele depozite care nu respectau legislația europeană în materie. Ulterior acestui moment, depozitarea deșeurilor urma să fie realizată doar în depozite care respectă această legislație, transpusă și în plan național, ca urmare a parcurgerii procesului de aderare.

Pentru a îndeplini această obligație, autoritățile publice competente, respectiv consiliile județene, au putut accesa fonduri europene în vederea construirii unor sisteme de management integrat al deșeurilor, care să cuprindă, alături de închiderea depozitelor neconforme, construirea și operaționalizarea unor depozite de deșuri conforme. Practic, atât închiderea depozitelor neconforme, cât și construirea unor depozite conforme au putut fi finanțate, într-o proporție semnificativă, cu fonduri europene.

Calendarul închiderii depozitelor neconforme a fost reglementat în Anexa nr. 5 din H.G. nr. 349/2005 privind depozitarea deșeurilor²⁾. Deși România a aderat la Uniunea Europeană (în continuare, „U.E.”) în data de 1 ianuarie 2007, termenele-limită prevăzute de acest calendar au fost cu mult mai generoase (spre exemplu, pentru unele depozite, termenul-limită de închidere a fost data de 16 iulie 2017). Până la împlinirea acestor termene-limită, ar fi trebuit ca depozitele de deșuri conforme să fie construite, autorizate și, bineînțeles, funcționale.

2. Realitatea a demonstrat însă că, în multe județe ale României, acest obiectiv nu a putut fi îndeplinit. Unul dintre aceste județe este Maramureș. Astfel, în data-limită de 16 iulie 2017, depozitul de deșuri neconform din Sighetu Marmației a fost închis. În acel moment însă, depozitul conform din localitatea Sârbi, comuna Fărcașa, parte componentă a Sistemului de Management Integrat al Deșeurilor, administrat de Consiliul Județean Maramureș, nu era finalizat. De altfel, nici la ora scrierii prezentului material, acest depozit conform nu este finalizat.

În această situație, soluția găsită de autoritățile publice din județul Maramureș a fost construirea și darea în funcțiune a unor depozite temporare de deșuri, nominalizate prin denumirea de „platformă pentru stocarea temporară a deșeurilor”. În acest sens, au fost autorizate două astfel de platforme, una lângă Baia Mare, în localitatea Satu Nou de Jos, comuna Groși, și una în Sighetu Marmației, pe str. Tepliței. Prezenta scriere privește cel de-al doilea depozit de deșuri.

3. Prin prezenta scriere nu mi-am propus să teoretizez din punct de vedere conceptual problemele de drept identificate. Obiectivul principal a fost acela de a prezenta contribuția realizată de Tribunalul Maramureș și de Curtea de Apel Cluj în ceea ce privește interpretarea și aplicarea dispozițiilor legale în materia definirii depozitului de deșuri și a condițiilor de valabilitate ale actelor administrative care stabilesc amplasamentul acestora (Secțiunea a II-a), precum și în materia suspendării și anulării unor acte administrative emise cu scopul declarat de a înlătura efectele pandemiei de Covid-19 (Secțiunea a III-a). În aceste sens, scrierea se prezintă, în principal, ca o analiză de jurisprudență.

Având în vedere faptul că în România funcționează încă destul de multe „platforme temporare de stocare a deșeurilor”, jurisprudența prezentată poate fi utilă pentru argumentarea unor alte acțiuni în justiție și

²⁾ Publicată în M. Of. nr. 394 din 10 mai 2005. La ora actuală, H.G. nr. 349/2005 privind depozitarea deșeurilor a fost abrogată prin O.G. nr. 2/2021 privind depozitarea deșeurilor, publicată în M. Of. nr. 794 din 18 august 2021.

hotărâri judecătorești în această materie, fiind un exemplu de interpretare și aplicare a regulilor legale, printr-un control efectiv, dincolo de cuvintele invocate de administrație în justificarea emiterii deciziilor sale. În egală măsură, interpretarea noțiunii de „pagubă iminentă”, prin prisma principiilor precauției în luarea deciziei și a acțiunii preventive, principii specifice domeniului protecției mediului, poate fi utilă în analiza unor cereri de suspendare a executării unor alte acte administrative emise în această materie.

II. CONTROLUL LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRATIVE PRIN CARE S-A STABILIT AMPLASAMENTUL „PLATFORMEI PENTRU STOCAREA TEMPORARĂ A DEȘEURILOR” DIN SIGHETU MARMAȚIEI

II.1. CONTEXT

4. Ca urmare a închiderii depozitului neconform din Sighetu Marmației, Consiliul Local Sighetu Marmației a adoptat Hotărârea de Consiliu Local (în continuare, „H.C.L.”) nr. 82/2017 din 10 august 2017. Prin art. 1 al acestei hotărâri, Consiliul Local Sighetu Marmației a dispus transmiterea în administrare către S.C. Herodot Grup S.R.L., în calitate de concesionar al Serviciului public de salubritate din localitate și operator al depozitului, a unei suprafețe de teren de 8.072 m². Obiectivul dării în administrare a fost construirea unei platforme de stocare temporare a deșeurilor menajere în vederea selectării și eliminării lor pentru o perioadă de 3 ani. Prin art. 1 al H.C.L. nr. 84/2017 din 21 august 2017, Consiliul Local Sighetu Marmației a dispus mărirea suprafeței transmise în administrare de la 8.072 m² la 18.823 m².

Aceste două hotărâri de consiliu local au stabilit destinația terenului și amplasamentul depozitului de deșeuri fără a aplica regulile legale privind distanța minimă de 1.000 m față de zonele locuite. Argumentul care a stat la baza acestei opțiuni a fost calificarea depozitului drept „platformă de stocare temporară”. Așa cum arată planul de încadrare în zonă, atașat hotărârilor de consiliu local, unele locuințe din vecinătate se aflau chiar sub distanța de 100 m față de amplasamentul depozitului.

5. În procesul de autorizare a activității de depozitare, Agenția privind Protecția Mediului Maramureș (în continuare, „A.P.M.”) a păstrat calificarea de „platformă de stocare temporară a deșeurilor”. În acest sens, Autorizația de mediu nr. 15 din 16 februarie 2018 a prevăzut că durata de funcționare a depozitului temporar era de un an, până în data de 15 februarie 2019, iar obiectivul depozitării era eliminarea deșeurilor. În acest context, deșeurile urmau să fie depozitate pe amplasamentul din Sighetu Marmației, iar apoi să fie mutate, până la expirarea termenului de un an, pe amplasamentul depozitului conform, în vederea eliminării finale. Autorizația de mediu nr. 15 din 16 februarie 2018 a stabilit că capacitatea maximă de stocare era de 37.000 m³ de deșeuri.

Pentru că, în apropierea momentului expirării autorizației, depozitul conform din comuna Fărcașa, localitatea Sârbi, tot nu era funcțional, autoritățile publice au apreciat ca fiind necesară prelungirea funcționării depozitului temporar din Sighetu Marmației. Soluția găsită a fost aceea de a păstra calificarea de „platformă de stocare temporară a deșeurilor”, dar de a revizui scopul acestei stocări temporare și, în consecință, de a prelungi durata.

6. Autorizația de mediu nr. 15 din 16 februarie 2018, revizuită la data de 12 februarie 2019, a prevăzut, așadar, că scopul stocării temporare urma să fie tratarea deșeurilor la stația de tratare mecano-biologică din

localitatea Sârbi, comuna Fărcașa, județul Maramureș. În consecință, având în vedere dispozițiile legale incidente (a se vedea *infra*, par. 7-8), durata autorizată a fost prelungită la maximum 3 ani. Capacitatea maximă de stocare a fost păstrată la 37.000 m³ de deșeuri.

În acest context, deșeurile urmau să fie depozitate pe amplasamentul din Sighetu Marmației și transportate, pe rând, la stația de tratare. Acest transport în vederea tratării urma să fie realizat pe parcursul celor 3 ani de funcționare, astfel încât cantitatea de deșeuri să nu depășească capacitatea maximă de 37.000 m³. În cazul acestui tip de depozit temporar, spre deosebire de cel ce are drept obiectiv eliminarea finală, este necesar ca deșeurile să fie transportate, pe parcursul funcționării depozitului, la stația de tratare; deșeurile nu pot fi lăsate pe sol, în mod similar unei eliminări clasice, întrucât, în această ipoteză, durata stocării temporare trebuie să fie de maximum un an.

A.P.M. Maramureș nu a dat însă importanță regulilor legale, care stabilesc în mod diferit cele două obiective ale stocărilor temporare. În fapt, în momentul revizuirii autorizației, stația de tratare mecano-biologică indicată, cea din localitatea Sârbi, nu era funcțională. În consecință, în realitate, era imposibil de realizat transportul deșeurilor la această stație de tratare pe parcursul funcționării depozitului temporar. Obiectivul principal al revizuirii s-a dovedit a fi, așadar, doar prelungirea duratei de depozitare de la un an la 3 ani.

7. Regulele legale aplicabile depozitelor de deșeuri și depozitelor temporare, inclusiv definiția acestora, sunt cuprinse în dreptul U.E., acesta fiind transpus și pe plan național. Fiind o materie cu mare impact în viața de zi cu zi a comunităților, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (în continuare, „C.J.U.E.”) a analizat probleme de drept în această materie, fie pe calea trimiterilor preliminare, fie pe calea acțiunii pentru încălcarea tratatelor. În acest sens, în general, în domeniul protecției mediului, și, în special, în materia depozitării deșeurilor, cunoașterea jurisprudenței C.J.U.E. este utilă în procesul de interpretare și aplicare a legislației naționale.

În dreptul U.E., definiția „depozitului de deșeuri” este cuprinsă în Directiva 1999/31/CE privind depozitele de deșeuri³⁾. Art. 2 lit. (g) din acest act normativ prevede: „*depozit de deșeuri* înseamnă un amplasament de evacuare a deșeurilor pentru depozitarea deșeurilor pe sau în pământ (adică în subsol), care include:

- spații interne pentru evacuarea deșeurilor (un producător de deșeuri își construiește propriul depozit pentru evacuarea deșeurilor la locul de producție) și
- amplasamente permanente (adică pentru o perioadă mai lungă de un an) care sunt utilizate pentru depozitarea temporară a deșeurilor, dar care nu includ:
 - locuri în care deșeurile sunt descărcate pentru a permite pregătirea acestora pentru transportul ulterior în scopul recuperării, tratării sau evacuării în altă parte și
 - depozitarea deșeurilor înainte de recuperarea pentru tratare pentru o perioadă de maximum trei ani în general, sau
 - depozitarea deșeurilor înainte de evacuare pentru o perioadă de maximum un an”.

Din păcate, definiția nu excelează în ceea ce privește simplitatea scrierii. Textul apare ca fiind greoi, întrucât, în aceeași frază, sunt incluse atât regula, cât și excepțiile. Pe de altă parte, așa greoi cum este în ceea ce privește structura, textul poate fi înțeles relativ ușor.

În dreptul național, definiția a fost transpusă în H.G. nr. 349/2005 privind depozitarea deșeurilor, Anexa nr. 1, lit. b), în general, cu respectarea textului directivei europene. După abrogarea H.G. nr. 349/2005, definiția a fost preluată în art. 3 alin. (2) lit. b) din O.G. nr. 2/2021 privind depozitarea deșeurilor.

³⁾ Publicată în J. Of., seria L, nr. 182 din 16 iulie 1999.

8. Din definiția reglementată în art. 2 lit. (g) din Directiva 1999/31/CE rezultă că, în dreptul european, noțiunea de „depozit de deșeuri” include atât depozitarea finală a deșeurilor, cât și depozitarea temporară a acestora. Ca regulă, depozitarea temporară este calificată, așadar, ca fiind un depozit de deșeuri. Doar prin excepție, depozitarea temporară nu intră în categoria depozitelor de deșeuri, atunci când aceasta privește: 1) locuri în care deșeurile sunt descărcate pentru a permite pregătirea acestora pentru transportul ulterior în scopul recuperării, tratării sau evacuării în altă parte; 2) depozitarea deșeurilor înainte de recuperarea pentru tratare pentru o perioadă de maximum trei ani; 3) depozitarea deșeurilor înainte de evacuare pentru o perioadă de maximum un an.

Cea dintâi excepție nu se referă la activitatea de stocare; activitatea desemnată este aceea de descărcare a deșeurilor, cu scopul de a le pregăti pentru transportul ulterior. Această activitate are loc în stațiile de transfer, acele facilități în care deșeurile sunt descărcate din mașinile speciale ce le ridică din punctele de colectare, sunt presate și transportate ulterior, cu vehicule specializate, la depozite permanente sau temporare, în scopul recuperării, tratării sau eliminării. Din acest motiv, directiva nu indică o durată maximă a stocării, aceasta fiind, de regulă, de câteva ore, o zi sau maximum câteva zile. În România, durata este de 1-2 zile sau 3-7 zile, în funcție de capacitatea stației de transfer⁴.

Cea de-a doua excepție se referă la activitatea de stocare a deșeurilor pentru o perioadă de maximum 3 ani, în scopul tratării lor ulterioare. Pentru a se încadra într-o excepție de la regula considerării stocării temporare drept depozit, o astfel de stocare temporară trebuie să îndeplinească două condiții cumulative: a) scopul stocării temporare este tratarea ulterioară a deșeurilor; b) stocarea temporară are o perioadă de maximum 3 ani⁵. În acest sens, tratarea trebuie să se realizeze pe parcursul celor 3 ani, astfel încât deșeurile să nu fie lăsate pe amplasament în mod similar activității de eliminare.

Cea de-a treia excepție se referă la activitatea de stocare a deșeurilor pentru o perioadă de maximum un an înainte de eliminarea acestora. În situația în care deșeurile sunt depozitate temporar înainte de a fi depozitate permanent într-un depozit, pentru a se încadra într-o excepție de la regulă, termenul de funcționare este de maximum un an. În această situație, deșeurile sunt depozitate pe amplasament, fără a fi transportate în vederea tratării pe parcursul acestui an de funcționare. La expirarea termenului de un an, deșeurile vor fi transportate la un depozit final.

9. Din punctul de vedere al aplicării legii, corecta calificare a unei stocări de deșeuri ca fiind depozit de deșeuri sau stocare temporară ce nu reprezintă un depozit are efecte directe asupra stabilirii regulilor privitoare la amplasamentul depozitului, condițiile de construire și funcționare a acestuia, durata maximă de funcționare, închiderea amplasamentului.

Din punctul de vedere al autorităților administrației publice, inclusiv al celor cu rol în autorizarea activității de depozitare, calificarea unui depozit de deșeuri drept platformă temporară conduce, în primul rând, la extragerea acestui loc de depozitare din domeniul de aplicare al condițiilor prevăzute de lege pentru stabilirea amplasamentului în raport cu zonele locuite.

⁴ Regula este cuprinsă în Ghidul privind stațiile de transfer pentru deșeurile municipale solide, disponibil la <http://apmbz.anpm.ro/documents/16687/42285411/14+Ghid+privind+statiile+de+transfer+pentru+deeurile+municipale+solide.pdf/2c4eceda-6428-424f-8aac-1784b95786d6>, accesat la data de 18.05.2022.

⁵ În cauza C-140/14, *Comisia Europeană c. Sloveniei*, Hotărârea din 16 iulie 2015, C.J.U.E. a subliniat cerința respectării limitei maxime de 3 ani a stocărilor temporare: „(...) par. 116. Pe de altă parte, art. 2 lit. (g) din Directiva 1999/31, citit în coroborare cu considerentul (15) din Directiva 2008/98, limitează la trei ani posibilitatea de a scuti un loc de depozitare a deșeurilor înainte de valorificare sau tratare de obligațiile impuse prin Directiva 1999/31”.

În al doilea rând, din punctul de vedere al construirii depozitului, calificarea unui depozit de deșeuri drept platformă temporară înlătură aplicarea Normativului tehnic pentru construirea depozitelor de deșeuri, în special a regulilor privind protecția solului și a pânzei freatice subterane împotriva infiltrării levigatului. În cele ce urmează, mă voi referi la condițiile privitoare la stabilirea amplasamentului în raport cu zonele locuite.

10. În transpunerea Directivei 1999/31/CE privind depozitele de deșeuri⁶⁾, pct. 1.1.2.1.2 lit. b) din Anexa nr. 2 la H.G. nr. 349/2005 privind depozitarea deșeurilor prevede că „distanța de protecție față de corpul depozitului trebuie să fie de cel puțin 1.000 m pentru depozitele de deșeuri nepericuloase și periculoase; construcțiile individuale vor fi luate în considerare separat”. În egală măsură, obligația de a respecta distanța minimă de protecție de 1.000 m este reglementată în H.G. nr. 942/2017 privind aprobarea Planului național de gestionare a deșeurilor⁷⁾.

La ora actuală, ca urmare a abrogării H.G. nr. 349/2005, această regulă a fost preluată, în mod identic, de pct. 1.1.2.1.2 din Anexa nr. 1 la O.G. nr. 2/2021 privind depozitarea deșeurilor⁸⁾. Aceste două acte normative, H.G. nr. 349/2005 și O.G. nr. 2/2021, au fost comunicate Uniunii Europene ca fiind acte de transpunere a Directivei 1999/31/CE privind depozitele de deșeuri.

11. În anul 2014, un ordin al ministerului sănătății, și anume Ordinul Ministerului Sănătății nr. 119/2014 (în continuare, „O.M.S.”) pentru aprobarea Normelor de igienă și sănătate publică privind mediul de viață al populației⁹⁾, a reglementat o excepție de la regula limitei minime de 1.000 m.

Astfel, art. 11 alin. (1) pct. 38 din Normele de igienă și sănătate publică prevede că distanța dintre amplasamentul unui depozit de deșeuri și zonele locuite trebuie să fie de cel puțin 1.000 m. Art. 20 alin. (1) prevedea însă, cu referire la toate activitățile reglementate în art. 11, inclusiv cele privind depozitele de deșeuri reglementate în pct. 38, că această distanță minimă poate fi redusă pe baza unor studii de impact. Normele nu prevedeau o limită minimă a acestei excepții.

Acest act normativ, O.M.S. nr. 119/2014, nu a fost niciodată comunicat U.E. ca fiind act de transpunere a Directivei 1999/31/CE. Cu toate acestea, el a constituit bază legală pentru autorizarea funcționării unor depozite de deșeuri la mai puțin de 1.000 m de zonele locuite¹⁰⁾.

⁶⁾ În Anexa nr. 1 („categorii generale pentru toate categoriile de depozite”), Directiva 1999/31/CE prevede că, la stabilirea amplasamentului unui depozit de deșeuri, trebuie să se ia în considerare cerințele referitoare la distanțele de la perimetrul depozitului de deșeuri la zonele de locuit (pct. 1.1). Armonizarea legislației la nivelul U.E. nu a cuprins indicarea unor distanțe minime, fiind lăsată în marja de apreciere a fiecărui stat membru reglementarea, în concret, a unei asemenea distanțe.

⁷⁾ Publicată în M. Of. nr. 11 din 5 ianuarie 2018.

⁸⁾ Publicată în M. Of. nr. 794 din 18 august 2021.

⁹⁾ Publicat în M. Of. nr. 127 din 21 februarie 2014.

¹⁰⁾ Spre exemplu, depozitul de deșeuri din localitatea Moara, județul Suceava. Autorizația Integrată de Mediu nr. 3 din 14 noiembrie 2018, emisă de A.P.M. Suceava arată că distanțele față de localitățile cele mai apropiate sunt 770 m (față de satul Vorniceni Mici, la sud) și 890 m (față de satul Vorniceni Mari, la vest). Autorizația indică că, în aplicarea art. 11 și 20 din O.M.S. nr. 119/2014, studiul de impact asupra sănătății, realizat de Institutul Național de Sănătate Publică – Centrul Regional Iași, a arătat că depozitarea deșeurilor nu va avea efecte negative asupra oamenilor ce locuiesc în vecinătatea depozitului. Depozitul de deșeuri din localitatea Moara, parte a Sistemului de Management Integrat al Deșeurilor din județul Suceava, are o suprafață de 22,31 ha și urmează să funcționeze timp de 25 de ani. Autorizația integrată de mediu este disponibilă la <http://www.anpm.ro/documents/27459/34583894/AIM+NR.3-14.11.18+MOARA.PDF/0469a02b-8d83-4c0c-8508-213858cddb0>, accesat la data de 13.05.2022.

12. Ca urmare a unei acțiuni în anularea unui act administrativ normativ, Curtea de Apel Cluj, prin Sentința nr. 138 din 22 octombrie 2020¹¹⁾, a anulat art. 20 alin. (1) din Normele de igienă și sănătate publică, adoptate prin O.M.S. nr. 119/2014. Sentința a rămas definitivă prin respingerea recursului formulat de Ministerul Sănătății prin Decizia nr. 2158 din 7 aprilie 2022 a Înaltei Curți de Casație și Justiție¹²⁾.

În motivarea Sentinței nr. 138/2020, Curtea de Apel Cluj a arătat: „(...) dispozițiile H.G. nr. 349/2005, act normativ cu putere superioară, nu permit reducerea distanței minime de 1.000 m, dispozițiile art. 1.1.2.1.2 din Anexa nr. 2 reglementând în termeni categorici faptul că verificarea amplasamentului unui depozit ține seama de: poziționarea față de zonele de locuit existente sau planificate; distanța de protecție față de corpul depozitului trebuie să fie de cel puțin 1.000 m pentru depozitele de deșeuri nepericuloase și periculoase; construcțiile individuale vor fi luate în considerare separat. Acest act normativ nu conține nicio reglementare prin care să se permită modificarea distanței minime de protecție de 1.000 m, în sensul reducerii sale, astfel cum permit dispozițiile art. 20 alin. (1) din O.M.S. nr. 119/2014. (...) Prin urmare, dispozițiile contrare ale art. 20 alin. (1) din O.M.S. nr. 119/2014, care permit modificarea distanței minime stabilite la art. 11 alin. (1), inclusiv prin reducerea acesteia, sunt nelegale, contravenind dispozițiilor art. 1.1.2.1.2 din Anexa nr. 2 la H.G. nr. 349/2005, act normativ cu valoare superioară”. Până la momentul scrierii acestui material (20.05.2022), Înalta Curte de Casație și Justiție nu a comunicat motivarea Deciziei nr. 2158/2022.

13. În prezent, în materia depozitelor de deșeuri, legea impune, așadar, fără excepție, condiția limitei minime de 1.000 m între zonele locuite și amplasamentul depozitului. Această condiție este impusă, în primul rând, pentru a proteja dreptul la viață și la sănătate al oamenilor care locuiesc în vecinătatea unui depozit de deșeuri, legea prezumând că această limită poate asigura un standard minim de protecție.

În măsura în care depozitul de deșeuri este calificat platformă temporară de depozitare, autoritățile publice cu competențe în stabilirea amplasamentului și autorizarea funcționării depozitului apreciază că această condiție a limitei minime de 1.000 m între zonele locuite și amplasamentul depozitului nu este aplicabilă.

În ceea ce privește platformele temporare, condiția limitei minime de 1.000 m este inclusă în Ghidul nr. 6 – Ghid privind stocarea temporară a deșeurilor municipale solide-stații de balotare, document elaborat de către Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile, în cadrul Proiectului PHARE nr. 2005/017 – „Asistență în pregătirea conformării cu reglementările privind stocarea temporară a deșeurilor”¹³⁾. Deși privește în mod expres această activitate de depozitare temporară, ghidul nu este luat în considerare de către autoritățile administrative, nici măcar la nivel de *soft law*, adică cu titlu de recomandare de specialitate.

II.2. ANULAREA ART. 1 DIN H.C.L. NR. 82/2017 ȘI ART. 1 DIN H.C.L. NR. 84/2017

14. Controlul puterii judecătorești asupra legalității actelor administrative, normative sau individuale, reprezintă o regulă constituțională ce face parte din structura statului de drept. Domnia legii, inclusiv respectarea legii de către administrația publică, trebuie asigurată, iar acest lucru se poate realiza prin controlul puterii judecătorești, în calitatea acesteia de garant al respectării drepturilor fundamentale ale individului.

Spre deosebire de puterea legislativă și cea executivă, puterea judecătorească nu se poate însă pronunța din oficiu; cineva trebuie să aleagă să formuleze o acțiune în justiție și să conteste legalitatea actelor

¹¹⁾ Sent. nr. 138 din 22 octombrie 2020 a C. Ap. Cluj a fost pronunțată în dos. nr. 310/33/2020.

¹²⁾ Dec. nr. 2158 din 7 aprilie 2022 a ICCJ a fost pronunțată în dos. nr. 310/33/2020.

¹³⁾ Ghidul este disponibil la http://apmbz.anpm.ro/documents/16687/42285411/15+Ghid+privind+stocarea+temporara+a+deseurilor+municipale+solide_Instalatii+de+balotare.pdf?7e94301c-a594-4f56-b402-0ffa09bb400, accesat la data de 18.05.2022.

administrative. Teoretic, acest lucru pare a fi ușor de realizat; practic însă, oamenii nemulțumiți de emiterea unui act administrativ, așa cum au fost, spre exemplu, actele administrative analizate în prezenta scriere, pot întâmpina provocări care să îi descurajeze în luarea unei asemenea decizii. Aceste provocări pot apărea mai ales atunci când este vorba de acte administrative care autorizează proiecte cu impact asupra mediului și sănătății umane, așa cum sunt depozitele de deșeuri, în comunități locale mici. În acest context, fără o anvergură națională a proiectului, implicarea unor organizații neguvernamentale în calitate de reclamantă este mai puțin probabilă.

15. Fără a discuta în acest context în mod detaliat despre accesul la justiție în probleme de mediu, la nivel normativ și la nivel concret, al vieții de zi cu zi, este util a arăta, plecând chiar de la exemplul de caz discutat, că aceste provocări au cauza în: 1) plata onorariilor avocațiale; 2) temerea că, în cazul pierderii acțiunii, reclamantii vor fi obligați să plătească cheltuieli judiciare ridicate, având în vedere că pârâții sunt atât autorități administrative publice (ce pot încheia contracte de asistență juridică, chiar dacă au juriști angajați proprii), cât și companii private, operatori ai depozitelor de deșeuri; 3) percepția puterii nelimitate a autorităților administrației publice, cu atât mai mult în comunitățile medii și mici; 4) lipsa de încredere în justiție.

În esență, percepția oamenilor este aceea a unui dezechilibru de forțe între ei și administrație, precum și între ei și operatorii depozitelor de deșeuri. Această percepție poate conduce către luarea deciziei de a nu ataca în justiție acte ale administrației, chiar dacă acestea sunt apreciate ca nelegale și prejudiciabile. În această perspectivă, deși are această atribuție în arhitectura statului de drept, puterea judecătorească nu va reuși să controleze actele administrației.

Din acest motiv, o temă intens dezbătută în materia protecției mediului este aceea a accesului la justiție. În acest sens, accesul la justiție nu este doar un drept al individului, ci el este și garanția exercitării de către puterea judecătorească a unei competențe esențiale pentru statul de drept într-o democrație constituțională, și anume controlul legalității actelor emise de puterea executivă. Practic, accesul la justiție în probleme de mediu asigură activarea puterii judecătorești într-un domeniu apreciat, prin lege¹⁴⁾, ca fiind de interes public major.

16. În cazul ce constituie obiectul prezentei scrieri, trecând peste provocările specifice determinate de perspectiva atacării unui act al administrației într-o comunitate locală destul de restrânsă, mai multe persoane ce locuiesc în vecinătatea „platformei temporare de stocare a deșeurilor” au optat pentru a declanșa controlul puterii judecătorești și au sesizat instanța de judecată cu o acțiune în anulare a unui act administrativ individual.

Acțiunea în justiție a avut drept obiect verificarea legalității art. 1 din H.C.L. nr. 82/2017 și art. 1 din H.C.L. nr. 84/2017, cele 2 articole prin care autoritatea publică locală a stabilit dreptul de folosință asupra terenului, destinația acestuia și amplasamentul depozitului de deșeuri. Consiliul Local Sighetu Marmăției și municipiul Sighetu Marmăției au avut calitatea de pârâți, iar operatorul depozitului a fost introdus în cauză la cererea reclamantilor. În primă instanță, competența a aparținut Tribunalului Maramureș. Prin Sentința nr. 1002 din 16 iulie 2019¹⁵⁾, Tribunalul Maramureș a admis acțiunea formulată de reclamantă.

¹⁴⁾ În acest sens, art. 1 alin. (1) din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului (publicată în M. Of. nr. 1196 din 30 decembrie 2005) prevede: „(1) Obiectul prezentei ordonanțe de urgență îl constituie un ansamblu de reglementări juridice privind protecția mediului, obiectiv de interes public major, pe baza principiilor și elementelor strategice care conduc la dezvoltarea durabilă”.

¹⁵⁾ Sent. nr. 1002 din 16 iulie 2019 a Trib. Maramureș a fost pronunțată în dos. nr. 3582/100/2017.

17. Pentru a soluționa această acțiune în anulare, Tribunalul Maramureș a fost nevoit să clarifice, în primul rând, natura juridică a depozitării deșeurilor. Așa cum am arătat anterior, cele două hotărâri de consiliu local au atribuit calificarea de „platformă temporară de stocare a deșeurilor”. Pentru a exercita un control efectiv asupra legalității actelor administrative atacate, instanța de judecată a optat însă pentru o analiză de conținut; în acest sens, instanța a interpretat și aplicat dispozițiile legale incidente în materia definiției „depozitelor de deșeuri”, dincolo de cuvintele administrației.

În al doilea rând, instanța a trebuit să analizeze condițiile de valabilitate ce trebuie îndeplinite de actele administrative care au stabilit amplasamentul unui depozit de deșeuri. În acest sens, instanța a arătat că limita minimă de 1.000 m față de zonele locuite reprezintă o condiție legală pentru stabilirea amplasamentului unui depozit de deșeuri, în lipsa îndeplinirii acesteia, actul administrativ fiind lovit de nulitate.

18. În contextul analizei Sentinței nr. 1002/2019 a Tribunalului Maramureș, e important a arăta că, prin încheierea din 10 octombrie 2018, instanța a respins cererea de suspendare a executării actelor administrative atacate, cerere atașată acțiunii în anulare. În acest sens, instanța a apreciat că nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 14 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ¹⁶⁾.

Respingerea cererii de suspendare a permis operatorului depozitului să continue activitatea de depozitare a deșeurilor. Așa cum va fi prezentat în Secțiunea a III-a, această activitate de depozitare a continuat chiar și după pronunțarea deciziei definitive în cauză, până în data de 17 decembrie 2020.

19. Cazul depozitului de deșeuri din Sighetu Marmației aduce, așadar, în prim-plan, discuția privitoare la necesitatea unei interpretări specifice a condițiilor impuse de lege în privința suspendării executării actului administrativ, în special a condiției pagubei iminente, în cauzele privind protecția mediului. Practic, în lipsa suspendării, înlăturarea efectelor negative produse de executarea actului administrativ nelegal devine ulterior foarte dificilă. În acest context, e necesar a arăta că, în materia protecției mediului, art. 3 din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului impune două principii specifice, și anume principiul precauției și cel al acțiunii preventive. Aceste două principii au un rol important în interpretarea și aplicarea regulilor legale în materia suspendării executării actelor administrative în cauzele ce au ca obiect protecția mediului.

Așa cum voi arăta în Secțiunea a III-a, printr-o jurisprudență evolutivă, ulterior pronunțării încheierii din 10 octombrie 2018, Tribunalul Maramureș a concluzionat, prin Sentința nr. 1444 din 17 decembrie 2020, că noțiunea de „paguba iminentă” prevăzută de art. 14 din Legea nr. 554/2004 trebuie interpretată în conformitate cu obiectivul prioritar al prevenirii efectelor negative, obiectiv inclus în cele două principii specifice protecției mediului indicate anterior.

20. Prima problemă de drept soluționată de Tribunalul Maramureș prin Sentința nr. 1002/2019 a fost interpretarea și aplicarea regulilor legale privitoare la definiția „depozitului de deșeuri”. În acest sens, pentru clarificarea unor elemente de fapt și a unor norme de specialitate, instanța a dispus, la cererea reclamanților, efectuarea unei expertize în specialitatea „ecologie și protecția mediului”. Pentru efectuarea expertizei, expertul judiciar s-a deplasat la Sighetu Marmației și a analizat în mod nemijlocit amplasamentul depozitului de deșeuri.

În analiza acestei probleme de drept, Tribunalul Maramureș a concluzionat că „platforma temporară de stocare a deșeurilor” din Sighetu Marmației este un depozit de deșeuri, conform definiției din Anexa nr. 1

¹⁶⁾ Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

lit. b) din H.G. nr. 349/2005. Pentru a ajunge la această concluzie, instanța a utilizat două argumente: 1) durata de 3 ani a utilizării terenului cu destinația depozitării deșeurilor (nu mai mică de 3 ani); 2) faptul că situația premisă care a generat luarea hotărârilor de consiliu local a fost nefinalizarea depozitului conform din localitatea Sârbi, iar acest depozit nu era finalizat nici la data pronunțării sentinței.

21. Pentru a justifica cel de-al doilea argument, instanța a utilizat drept mijloc de probă o adresă comunicată operatorului depozitului, S.C. Herodot S.R.L., de către Consiliul Județean Maramureș. În această adresă, autoritatea publică județeană arată că, pentru evitarea blocării serviciilor de salubritate din județul Maramureș, este necesară deschiderea unei platforme temporare până la operaționalizarea depozitului conform din localitatea Sârbi și relocarea ulterioară a deșeurilor la noul depozit. Instanța a concluzionat, așadar, că „acest caracter temporar este strâns legat de «operaționalizarea CMID (Centrul de Management Integrat al Deșeurilor – n.n.) Sârbi». Or, acest deziderat al autorităților județene legat de proiectul de la Sârbi nu a fost, până la momentul pronunțării hotărârii, atins”.

Practic, prin formularea celui de-al doilea argument, instanța a arătat că, pe lângă încadrarea în limitele temporale impuse de lege, acest caracter temporar trebuie să fie, cu adevărat, temporar. În acest sens, oprirea depozitării și relocarea ulterioară a deșeurilor pe un amplasament final la expirarea termenului trebuie să fie o perspectivă realistă. În lipsa acestei perspective, depozitul nu poate fi o stocare temporară care să constituie o excepție de la regula calificării stocării temporare drept depozit de deșeuri. Deși instanța a realizat această apreciere în anul 2019, este util a preciza că nici acum, la ora scrierii acestui material, construirea depozitului conform din localitatea Sârbi nu este finalizată. În acest context, privind retrospectiv, argumentul utilizat de instanță în anul 2019 apare cu atât mai întemeiat.

22. Cea de-a doua problemă de drept soluționată de Tribunalul Maramureș prin Sentința nr. 1002/2019 privește momentul la care devin incidente regulile legale privind stabilirea amplasamentului unui depozit de deșeuri. În acest sens, instanța a arătat că „autoritatea publică locală era obligată să țină cont de prevederile din art. 11 din Anexa nr. 1 la Ordinul nr. 119/2014 al ministrului sănătății, conform căruia distanțele minime de protecție sanitară dintre teritoriile protejate și depozitele controlate de deșeuri periculoase și nepericuloase este de 1.000 m. (...) Întrucât, încă din faza de alegere a amplasării locației depozitului, se impunea să se verifice consecințele asupra zonelor protejate prin desfășurarea activității la depozitul de deșeuri, instanța constată că legalitatea celor două acte administrative se impune a se verifica prin prisma prevederilor Ordinului nr. 119/2014 ale ministrului sănătății”.

Instanța a arătat, așadar, că, încă din momentul în care autoritatea publică locală a stabilit, printr-o hotărâre de consiliu, destinația terenului și amplasamentul depozitului de deșeuri, condiția legală privind distanța minimă față de zonele locuite trebuia respectată. Această concluzie a instanței, validată ulterior și de către instanța de recurs, reprezintă o contribuție importantă în ceea ce privește interpretarea regulilor legale privind amplasamentul unui depozit de deșeuri.

23. Având în vedere că, în momentul pronunțării Sentinței nr. 1002/2019, art. 20 din Anexa nr. 1 la Ordinul nr. 119/2014 era încă în vigoare (a se vedea *supra*, par. 11-12), instanța a arătat că, într-adevăr, distanța minimă de 1.000 m față de zonele locuite putea fi redusă. Coborârea limitei minime sub 1.000 m s-ar fi putut realiza doar în baza unui studiu de impact asupra sănătății realizat anterior emiterii hotărârilor de consiliu local. Instanța a arătat că întocmirea ulterioară a acestui studiu, în procedura de obținere a autorizației de mediu, nu era suficientă.

În plus, instanța a reținut că, oricum, studiul de impact asupra sănătății realizat de Centrul Regional de Sănătate Publică Cluj a plecat de la premisa greșită a calificării depozitării drept platformă de stocare temporară și a concluzionat, având în vedere această calificare, că nu sunt incidente condiții legale privind distanța minimă față de zonele locuite. În consecință, în viziunea specialiștilor în sănătate publică, nu exista niciun impediment legal și nici, concret, legat de efectele negative asupra sănătății oamenilor pentru a stabili un astfel de amplasament la distanțe chiar și mai mici de 100 m față de zonele locuite.

Maniera în care Institutul Național de Sănătate Publică - Centrul Regional Cluj a realizat acest studiu de impact asupra sănătății oamenilor, cu consecința autorizării funcționării depozitului de deșuri la mai puțin de 100 m de locuințe, dovedește cât de necesară a fost anularea art. 20 din Anexa nr. 1 la Ordinul nr. 119/2014, text legal care, în contradicție cu H.G. nr. 349/2005, permitea ca, pe baza unor studii de impact asupra sănătății, distanța minimă între amplasamentul unui depozit și zonele locuite să poată fi coborâtă sub 1.000 m (a se vedea *supra*, par. 11-12). Ca o garanție a asigurării unui standard minim de protecție a sănătății oamenilor, este mai potrivită, cel puțin în situația României, impunerea, prin lege, a unei distanțe minime, fără recunoașterea unor excepții.

24. Recursurile formulate în cauză de pârâți, precum și intervenția accesorie a Consiliului Județean Maramureș au fost respinse de Curtea de Apel Cluj prin Decizia nr. 159 din 12 februarie 2020¹⁷⁾. În general, instanța de recurs a validat soluția și argumentele primei instanțe, alăturând doar câteva argumente în sublinierea sau completarea celor formulate inițial de aceasta.

În primul rând, Curtea a subliniat ideea că o stocare temporară de deșuri trebuie să se bazeze pe existența unui depozit care să aibă ca scop depozitarea finală a deșeurilor. Or, în această cauză, „(...)”, astfel cum a constatat și instanța de fond, operaționalizarea proiectului de la Sârbi nu a fost realizată până la pronunțarea sentinței recurate, nefiind pusă în operă nici în etapa recursului. Din probele administrate nu rezultă existența unei certitudini a unei date la care s-ar realiza operaționalizarea CMID Sârbi, ceea ce pune serios în discuție condițiile de protecție sanitară acordate persoanelor care locuiesc în imediata vecinătate a platformei de depozitare temporară a deșeurilor. Prin urmare, Curtea reține că elementul temporar al platformei de depozitare a deșeurilor nu este legat de existența în prezent a unui alt depozit de deșuri, care să aibă ca scop eliminarea finală a deșeurilor, acest tip de depozit fiind în prezent inexistent. De asemenea, Curtea reține caracterul incert al datei la care va fi operațional un depozit având drept scop eliminarea finală a deșeurilor”.

În al doilea rând, Curtea a subliniat ideea că actul administrativ care determină destinația terenului și amplasamentul depozitului de deșuri trebuie să îndeplinească condițiile prevăzute de lege cu privire la stabilirea amplasamentului. În acest sens, Curtea a arătat că aceste condiții trebuie respectate la momentul emiterii hotărârilor de consiliu local, întrucât aceste hotărâri sunt actele administrative producătoare de efecte juridice în ceea ce privește destinația terenului și stabilirea amplasamentului.

În al treilea rând, ca o concluzie nouă, Curtea a arătat: „În mod evident, atât timp cât instanța de fond a dispus expres anularea prevederii care stabilea destinația dată terenului transmis în administrarea S.C. Herodot S.R.L., este evident că terenul nu va putea fi utilizat cu această destinație, destinația nefiind afectată de nelegalitate ca urmare a neanulării art. 2 din hotărârile Consiliului Local al mun. Sighetu Marmăției”. Art. 2 din H.C.L. nr. 82/2017 prevedea faptul că platforma de stocare temporară va fi realizată și gestionată de S.C. Herodot S.R.L. Curtea a arătat că, atât timp cât este anulată destinația dată terenului, este evident că terenul nu va putea fi utilizat cu destinația depozit de deșuri, chiar dacă nu au fost atacate alte prevederi din hotărârile de consiliu local. În același sens, instanța de recurs a respins argumentul potrivit căruia

¹⁷⁾ Dec. nr. 159 din 12 februarie 2020 a C. Ap. Cluj a fost pronunțată în dos. nr. 3582/100/2017.

condiția distanței minime nu reprezintă o condiție de valabilitate a hotărârilor de consiliu local, aceasta analizându-se doar în contextul obținerii de către operator a avizelor necesare desfășurării activității.

În al patrulea rând, tot ca o concluzie nouă, Curtea a arătat, preluând concluziile expertului judiciar, că „platforma de stocare a deșeurilor din litigiu reprezintă o sursă de poluare pentru mediu și sănătatea umană, având în vedere distanțele foarte mici de amplasare – de chiar 41 m, 45 m sau 110 m – raportate la distanțele minime de protecție sanitară prevăzute în O.M.S. nr. 119/2014, Anexa nr. 1, art. 11, de 1.000 m pentru depozitele controlate de deșeuri periculoase și nepericuloase (fie chiar și de 200 m pentru rampele de transfer de deșeuri, ceea ce nu este cazul în speță)”. În acest context, Curtea a reluat critica adusă studiului de impact realizat de Centrul Regional de Sănătate Publică Cluj, arătând că această instituție nu a luat în calcul nici măcar distanța minimă de 200 m aplicabilă rampelor de transfer de deșeuri, deși au constatat că sunt locuințe situate la mai puțin de 100, respectiv mai puțin de 200 m de amplasament.

25. Ca urmare a pronunțării Deciziei Curții de Apel Cluj nr. 159 din 12 februarie 2020, reclamantii au notificat atât A.P.M. Maramureș, cât și Garda Națională de Mediu – Comisariatul Județean Maramureș cu privire la acest lucru și au solicitat operatorului depozitului oprirea depozitării deșeurilor. În mod expres, a fost adus în atenția acestor autorități, precum și operatorului depozitului, faptul că hotărârile definitive ale instanțelor de judecată au anulat actele administrative prin care a fost stabilită destinația și amplasamentul depozitului de deșeuri și, în plus, faptul că Decizia Curții de Apel Cluj nr. 159/2020 a arătat că depozitul reprezintă o sursă de poluare atât pentru mediu, cât și pentru sănătatea oamenilor.

Depozitarea deșeurilor nu a încetat însă ca urmare a notificărilor realizate de reclamantii. Operatorul depozitului a continuat depozitarea deșeurilor până în 17 decembrie 2020, în principal, în baza unor hotărâri emise de C.J.S.U. Maramureș în contextul pandemiei de Covid-19.

III. CONTROLUL LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRATIVE PRIN CARE S-A DISPUS CONTINUAREA DEPOZITĂRII DEȘEURILOR

III.1. CONTEXT

26. În contextul epidemiologic creat de infectarea cu coronavirusul SARS-CoV-2, prin Decretul nr. 195 din 16 martie 2020¹⁸⁾, președintele a instituit în România starea de urgență. Așa cum am arătat anterior (a se vedea *supra*, par. 25), după pronunțarea Deciziei Curții de Apel Cluj nr. 159/2020, activitatea de depozitare la depozitul de deșeuri din Sighetu Marmăției a continuat. Declararea stării de urgență a constituit însă un prilej potrivit pentru a procura totuși o bază, cel puțin în aparență legală, care să asigure continuarea acestei activități.

Emiterea unui act administrativ care să justifice continuarea activității de depozitare a deșeurilor după pronunțarea unor hotărâri definitive ale puterii judecătorești a fost favorizată de apariția în prim-plan a unei autorități publice specifice situațiilor de urgență, și anume comitetul județean pentru situații de urgență. O astfel de autoritate, cu o componență numeroasă și extrem de diversă (a se vedea *infra*, par. 31), bucurându-se de aparența urmării unui obiectiv bun, și anume înlăturarea efectelor negative ale cauzei

¹⁸⁾ Publicat în M. Of. nr. 212 din 16 martie 2020.

care a determinat instituirea situației de urgență, poartă în sine riscul lipsei de transparență a luării deciziei, riscul diluării responsabilității și, în cele din urmă, riscul arbitrariului în luarea deciziei¹⁹⁾.

27. La scurt timp după promulgarea Decretului președintelui României nr. 195/2020, în 26 martie 2020, A.P.M. Maramureș a solicitat C.J.S.U. Maramureș aprobarea prelungirii activității de depozitare la platformele temporare din Satu Nou de Jos, comuna Groși, și la cea din Sighetu Marmației. În Adresa nr. 3122 din 26 martie 2020, A.P.M. Maramureș, sub semnătura directorului executiv, a indicat drept argument al solicitării sale contextul „problematicilor apărute în modul de gestionare a deșeurilor municipale la nivelul județului Maramureș”; în acest sens, A.P.M. Maramureș a comunicat C.J.S.U. Maramureș că termenul de finalizare a sistemului de management integrat al deșeurilor din localitatea Sârbi a fost prelungit.

În finalul adresei, A.P.M. Maramureș prezintă și situația dosarului nr. 3582/117/2017: „Referitor la Platforma din Sighetu Marmației, proprietarii din vecinătatea acesteia au cerut în instanță anularea Hotărârilor Consiliului Local Sighetu Marmației, încheiate cu Herodot Grup S.R.L., privind terenul concesionat în vederea realizării platformei de stocare deșeurii menajere. Instanța a hotărât anularea hotărârilor Consiliului Local Sighetu Marmației și, pe cale de consecință, urmează în cel mai scurt timp sistarea activității de stocare a deșeurilor pe amplasamentul din Sighetu Marmației”.

Adresa nr. 3122 din 26 martie 2020, întocmită de A.P.M. Maramureș, dovedește faptul că A.P.M. Maramureș cunoștea atât hotărârile judecătorești, cât și consecința acestora, și anume obligația de a opri activitatea de depozitare. Cu toate acestea, autoritatea competentă în materia protecției mediului, cea care are obligația respectării legii și obligația garantării dreptului fundamental la un mediu sănătos, a optat pentru inițierea procedurii de emitere a unui act administrativ prin care aplicarea hotărârilor definitive ale puterii judecătorești să fie evitată. Această opțiune a A.P.M. Maramureș este consecința lipsei de acceptare a raportului dintre puterea executivă și cea judecătorească într-o democrație constituțională, specifică statelor ce au probleme de asimilare a principiilor statului de drept.

28. În data de 31 martie 2020, C.J.S.U. Maramureș, întrunit în ședință extraordinară, a adoptat Hotărârea nr. 15/2020, prin care a dispus: „Art. 1. Pentru prevenirea și limitarea infecției cu noul Coronavirus – Covid 19, se aprobă, pe perioada declarării stării de urgență, în conformitate cu adresa nr. 3122/2020 a A.P.M. Maramureș, continuarea activității de stocare temporară a deșeurilor municipale pe platforma de la Sighetu Marmației, situată pe strada Teplitei, respectiv pe platforma de stocare temporară din localitatea Satu Nou de Jos, comuna Groși”. Art. 2 prevedea acordarea de ajutor persoanelor vulnerabile din județ în ceea ce privește materialele dezinfectate și cele de igienă personală.

Din procesul-verbal al ședinței extraordinare din 31 martie 2020²⁰⁾ rezultă că singurul act avut în vedere de C.J.S.U. Maramureș pentru luarea Hotărârii nr. 15/2020 a fost Adresa nr. 3122 din 26 martie 2020 întocmită de A.P.M. Maramureș. Prin această adresă, C.J.S.U. Maramureș a luat, așadar, cunoștință despre pronunțarea celor două hotărâri judecătorești în cauza privind depozitul din Sighetu Marmației și despre

¹⁹⁾ O analiză detaliată a situațiilor de urgență și a riscului ca acestea să fie folosite în mod arbitrar, cu încălcarea regulilor și prin manipulare de putere, este realizată în *C. Cercel, G.G. Fusco, S. Lavis (eds.), States of exception: law, history, theory (law and politics)*, Routledge, Abingdon, 2020.

²⁰⁾ Procesul-verbal al ședinței din 31 martie 2020 a fost obținut în baza Legii nr. 544/2001, printr-o solicitare adresată prefectului județului Maramureș, acesta având calitate de președinte al C.J.S.U. Maramureș. Procesul-verbal a fost folosit cu titlu de mijloc de probă în acțiunea ce a avut ca obiect anularea art. 1 din Hotărârea C.J.S.U. Maramureș nr. 15/2020, fapt ce dovedește utilitatea obținerii unor mijloace de probă anterior inițierii acțiunii în justiție, prin aplicarea Legii nr. 544/2001.

necesitatea opririi depozitării ca urmare a constatării caracterului nelegal al amplasamentului pe care această activitate se realizează.

Cu toate acestea, Hotărârea nr. 15 din 31 martie 2020 a fost adoptată de C.J.S.U. Maramureș cu unanimitate de voturi „pentru”. Pentru acești membri ai C.J.S.U. Maramureș, faptul că un depozit de deșeuri funcționează la mai puțin de 100 m de casele oamenilor, în condițiile în care Decizia Curții de Apel Cluj nr. 159/2020 a arătat că acest depozit reprezintă o sursă de poluare pentru mediu și sănătatea umană, nu a avut nicio importanță. Au fost înregistrate două abțineri, dar procesul-verbal nu menționează cine le-a formulat și dacă ele se referă la art. 1 sau 2 al hotărârii.

29. În acest context, o privire specială trebuie acordată felului în care și-a îndeplinit atribuțiile Direcția de Sănătate Publică Maramureș (în continuare, „D.S.P.”). Această autoritate, în anii 2018 și 2019, a constatat, ca urmare a cererii formulate de operatorul depozitului în procedura anuală de obținere a conformității cu normele în domeniul protecției sănătății umane, că depozitul de deșeuri din Sighetu Marmației încalcă aceste reguli. În acest sens, atât în 2018, cât și în 2019, D.S.P. Maramureș a respins certificarea pentru conformitate în privința acestui depozit.

Astfel, în Notificarea nr. 4477 din 25 aprilie 2018, D.S.P. Maramureș a arătat că, în urma măsurătorilor pe platformă, s-au înregistrat depășiri la 3 parametri din STAS 12574-87, CO, NH₃ și H₂S, și a dispus: „Având în vedere cele precizate mai sus, vă comunicăm decizia de respingere a emiterii Certificării Conformității”. Anul următor, în Notificarea nr. 54/24/C din 11 aprilie 2019, D.S.P. Maramureș a arătat (sublinierea și scrierea cu litere mari aparține D.S.P. Maramureș – n.n.): „în urma evaluării documentației aferente proiectului, precum și a unității beneficiare, au fost constatate următoarele: unitatea **NU** este în concordanță cu normele de igienă și sănătate publică stabilite prin Ordinul nr. 119/2014, art. 10, din cauza următoarelor neconformități identificate: 1. pentru toate tipurile de noxe determinate din aer la limita de incintă (pulberi, amoniac, NO₂, H₂S, SO₂) sunt depășite limitele maxime admisibile stabilite de STAS 12574-87 pentru determinările cu nr. (...)”.

Cu toate acestea, deși cunoștea aceste evaluări, reprezentantul D.S.P. Maramureș a votat „pentru” în procedura de adoptare a Hotărârii nr. 15/2020 sau s-a abținut (așa cum am arătat anterior, procesul-verbal nu menționează cine a formulat cele două abțineri și cu privire la ce articol al hotărârii). În orice caz, reprezentantul D.S.P. Maramureș nu s-a opus luării acestei hotărâri, deși cunoștea faptul că sănătatea locuitorilor din zonele învecinate depozitului ar putea fi afectată.

30. Evaluările realizate în anii 2018 și 2019 de către D.S.P. Maramureș nu au fost niciodată comunicate, din oficiu, persoanelor ce locuiesc în vecinătatea depozitului de deșeuri. Aceste informații au fost obținute în cursul anului 2020, printr-o solicitare formulată în baza Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public²¹⁾.

În ceea ce privește diseminarea din oficiu a informațiilor privind mediul, art. 5 (cu denumirea marginală „Colectarea și diseminarea informației de mediu”) al Convenției privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu²²⁾ (cunoscută și sub numele de „Convenția de la Aarhus”), ratificată de România prin Legea nr. 86/2000²³⁾, prevede: „1. Fiecare parte va asigura că: (...) c) în cazul oricărei amenințări iminente a sănătății umane sau a mediului, cauzată de

²¹⁾ Publicată în M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001.

²²⁾ Publicată în J. Of., seria L, nr. 124 din 17 mai 2005.

²³⁾ Publicată în M. Of. nr. 224 din 22 mai 2000.

activitățile umane sau datorată unor cauze naturale, toate informațiile care ar da posibilitatea publicului să ia măsuri de prevenire sau să amelioreze efectele negative provocate de acea amenințare și care sunt deținute de o autoritate publică sunt diseminate imediat și fără nici o întârziere membrilor publicului, care pot fi afectați (...)²⁴.

Autoritățile publice au astfel obligația de a aprecia, atunci când dețin informații cu potențial impact asupra mediului sau a sănătății umane, dacă aceste informații dovedesc existența unei amenințări iminente asupra sănătății umane sau a mediului și, în cazul în care răspunsul este pozitiv, au obligația de a disemina către oameni, din oficiu, această informație. Având în vedere că, în vecinătatea depozitului din Sighetu Marmăției, zonele locuite se aflau extrem de aproape, D.S.P. Maramureș ar fi trebuit să realizeze această evaluare și, în opinia mea, ar fi trebuit să comunice oamenilor faptul că, cel puțin în anul 2019, toți parametrii legali privitori la emisiile poluante erau depășiți. Această obligație era incidentă și în cazul altor autorități publice, așa cum ar fi A.P.M. Maramureș, în măsura în care informația ajungea și în posesia lor.

31. Revenind la C.J.S.U. Maramureș, pentru înțelegerea pe deplin a semnificațiilor adoptării Hotărârii nr. 15 din 31 martie 2020, dar și a celei din 6 august 2020, analizată mai jos (a se vedea *infra*, par. 35-36), este util a indica care este, potrivit legii, componența unui asemenea comitet.

Potrivit art. 7 alin. (2) din O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență²⁵, comitetele pentru situații de urgență (în care se includ și comitetele județene) sunt organisme interinstituționale cu rol decizional în managementul situațiilor de urgență, hotărârile lor având caracter obligatoriu pentru destinatarii acestora. Art. 11 din O.U.G. nr. 21/2004 prevede că aceste comitete județene se constituie sub conducerea prefectilor, sunt reglementate prin ordine ale acestora și sunt formate din președintele consiliului județean, șefi de servicii deconcentrate, descentralizate și de gospodărie comunală și alți manageri ai unor instituții și societăți comerciale de interes județean care îndeplinesc funcții de sprijin în gestionarea situațiilor de urgență, precum și manageri ai agenților economici care, prin specificul activității, constituie factori de risc potențial generatori de situații de urgență.

În aplicarea acestei dispoziții legale, în concret, la data emiterii Hotărârii nr. 15 din 31 martie 2020 și a Hotărârii nr. 33 din 6 august 2020, C.J.S.U. Maramureș era format din 36 membri și 16 consultanți. În baza Ordinului prefectului nr. 398/2019 din 25 septembrie 2019²⁶, cei 36 de membri ai C.J.S.U. Maramureș erau: prefectul județului, președintele Consiliului Județean Maramureș, inspectorul șef al Inspectoratului pentru Situații de Urgență Maramureș, subprefectul, șeful Inspectoratului Județean de Poliție, șef-serviciu al Inspectoratului Teritorial al Poliției de Frontieră, inspectorul șef al Inspectoratului Județean de Jandarmi, delegat al Direcției Județene de Informații Maramureș, împuternicit comandantul Centrului Militar Județean (înlocuitor al Comandamentului Garnizoanei Baia Mare), comandantul U.M. 01354, șeful Structurii Teritoriale pentru Probleme Speciale Maramureș, șeful Direcției Telecomunicații Speciale, șeful Serviciului II - Serviciul Județean de Protecție Internă Maramureș, directorul Sistemului de gospodărire a apelor Maramureș, directorul executiv al Direcției tehnice din cadrul Consiliului Județean Maramureș, directorul executiv al Agenției pentru Protecția Mediului Maramureș, comisarul șef al Comisariatului Județean al Gărzii Naționale de Mediu Maramureș, directorul executiv al Direcției de

²⁴ Textul în limba română este preluat din Legea nr. 86/2000 pentru ratificarea Convenției privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus la 25 iunie 1998.

²⁵ Publicată în M. Of. nr. 361 din 26 aprilie 2004.

²⁶ Ordinul prefectului nr. 398 din 25 septembrie 2019 a fost obținut în baza Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public, comunicarea ordinului fiind realizată de prefectura județului Maramureș. La ora actuală, ordinul care reglementează componența C.J.S.U. Maramureș este Ordinul prefectului nr. 119/2022, disponibil la <https://mm.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/45/2022/03/OP-nr.-119-Reorganizare-CJSU-01032022141751.pdf>, accesat la data de 13.05.2022.



Sănătate Publică Maramureș, manager general interimar al Serviciului Județean de Ambulanță, medicul șef U.P.U., directorul executiv al Direcției Sanitar Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor Maramureș, directorul executiv al Direcției pentru agricultură Maramureș, directorul Direcției Silvice Maramureș, inspectorul șef al Inspectoratului Județean în Construcții Maramureș, directorul S.C. FDEE Electrica Distribuție Transilvania Nord S.A. – S.D.E.E. Baia Mare, inspectorul general al Inspectoratului Școlar Județean Maramureș, directorul Administrației Naționale a Drumurilor din România – secția Baia Mare, directorul general al S.C. Drumuri – Poduri Maramureș S.A., șeful de secție al S.N. Transport Feroviar, CFR – infrastructură, directorul general al R.A. Aeroportul Internațional Baia Mare, directorul Filialei Județene a Crucii Roșii, inginerul șef al Sistemului de gospodărire a apelor Maramureș (expert construcții hidrotehnice), șeful serviciului public salvamont Maramureș, directorul executiv al Direcției județene pentru cultură, culte și patrimoniu cultural, directorul general al C.N. Remin, Baia Mare, directorul S.C. Conversim S.A. – Sucursala Baia Mare.

Componența concretă a C.J.S.U. Maramureș ne arată atât numărul mare de membri, cât și diversitatea acestora. Toate aceste persoane, cu competență profesională atât de eterogenă, au votat în procedura de adoptare a Hotărârii nr. 15/2020, apreciind că depozitarea deșeurilor pe amplasamentul din Sighetu Marmației poate continua, în pofida hotărârilor judecătorești definitive ale instanțelor de judecată.

32. Dincolo de analiza legalității acestor acte administrative, această situație de fapt dovedește maniera în care o autoritate administrativă se raportează la puterea judecătorească. În acest sens, ea pune în lumină riscul pe care creșterea puterii executive îl poartă asupra respectării statului de drept într-o democrație constituțională, mai ales în situațiile de urgență. Acest risc poate fi înlăturat doar printr-un control efectiv al legalității actelor emise de autoritățile cu competență specială în aceste situații, control aflat în competența puterii judecătorești.

Aceasta este, până la urmă, esența statului de drept, a domniei legii. Actele administrației, chiar și cele emise într-o situație de urgență și cu obiectivul declarat al înlăturării riscului care a condus la instituirea situației de urgență, sunt supuse controlului de legalitate exercitat de judecători. Fără un asemenea control, puterea executivă poate lua decizii în mod arbitrar, invocând doar formal o bază legală, și poate limita drepturi fundamentale ale individului, dincolo de măsurile strict necesare pentru înlăturarea riscului care a cauzat situația de urgență.

Așa cum am arătat anterior (a se vedea *supra*, par. 26), sub aparența urmăririi binelui, decizia puterii executive în situațiile de urgență poartă în ea riscul arbitrariului, iar singura autoritate care poate înlătura acest risc este puterea judecătorească. Din acest motiv, activarea puterii judecătorești prin sesizarea realizată de cetățeni este importantă; în lipsa acesteia, acte administrative emise cu încălcarea legii nu sunt supuse controlului puterii judecătorești, rămân în ființă și continuă să producă efecte negative.

33. După emiterea Hotărârii nr. 15/2020, în 9 aprilie 2020, Garda Națională de Mediu – Comisariatul Județean Maramureș a efectuat un control la depozitul de deșeuri din Sighetu Marmației. În cadrul acestui control, a constatat faptul că operatorul nu a solicitat viza anuală pentru anul 2020 și a depășit capacitatea de depozitare autorizată. În consecință, au fost impuse operatorului obligațiile de a obține viza anuală și de a parcurge procedura de autorizare a creșterii capacității de depozitare.

Deși a efectuat acest control, Garda Națională de Mediu – Comisariatul Județean Maramureș nu a analizat deloc efectele Sentinței nr. 1002/2019 și ale Deciziei nr. 159/2020 asupra continuării depozitării deșeurilor; practic, chestiunea caracterului ilegal al amplasamentului, stabilită definitiv de instanțele de judecată, a fost ignorată.

Ulterior, în 15 iulie 2020, Garda Națională de Mediu – Comisariatul Județean Maramureș a constatat că măsurile impuse operatorului de depozit nu au fost îndeplinite. În consecință, prin Adresa nr. 1567 din 17 iulie 2020, a solicitat A.P.M. Maramureș suspendarea Autorizației de mediu nr. 15 din 16 februarie 2018, revizuită la data de 12 februarie 2019. Potrivit art. 17 alin. (3) din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, autorizația de mediu „se suspendă de către autoritatea emitentă, pentru nerespectarea prevederilor acestora, după o notificare prealabilă prin care se poate acorda un termen de cel mult 60 de zile pentru îndeplinirea obligațiilor”. Potrivit aceluiași text de lege, „suspendarea se menține până la eliminarea cauzelor, dar nu mai mult de 6 luni. Pe perioada suspendării, desfășurarea proiectului sau a activității este interzisă”.

Ca urmare a acestei solicitări și după emiterea notificărilor cerute de lege, în data de 5 august 2020, A.P.M. Maramureș a adoptat Decizia nr. 673/2020 privind suspendarea Autorizației de mediu nr. 15 din 16 februarie 2018, revizuită la data de 12 februarie 2019. Sesizarea formulată de Garda Națională de Mediu – Comisariatul Județean Maramureș în data de 17 iulie 2020 a avut drept justificare depășirea capacității de depozitare și lipsa obținerii vizei anuale pentru anul 2020. Procedura suspendării autorizației de mediu nu a avut, așadar, în vedere caracterul ilegal al amplasamentului depozitului de deșuri și faptul că acesta reprezintă o sursă de poluare pentru mediu și sănătatea umană. Potrivit legii, A.P.M. Maramureș nu avea drept de apreciere asupra suspendării, aceasta fiind obligatorie în condițiile prevăzute de art. 17 alin. (3) din O.U.G. nr. 195/2005.

Ulterior, prin Decizia nr. 217 din 19 februarie 2021, A.P.M. Maramureș a dispus anularea Autorizației de mediu nr. 15/2018, revizuită în 12 februarie 2019. Oricum, în acest moment, durata maximă de funcționare autorizată fusese atinsă.

34. Ca o consecință a suspendării Autorizației de mediu nr. 15/2018, revizuită în 12 februarie 2019, în baza art. 17 alin. (3) din O.U.G. nr. 195/2005, desfășurarea activității de depozitare a deșeurilor la depozitul din Sighetu Marmației, str. Teplitei f.n., a fost interzisă de drept. Această consecință era indicată și în art. 3 al Deciziei A.P.M. Maramureș nr. 673 din 5 august 2020.

În ceea ce privește răspunderea penală, art. 98 alin. (2) lit. c) din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului prevede: „(2) Constituie infracțiuni și se pedepsesc cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă următoarele fapte, dacă au fost de natură să pună în pericol viața ori sănătatea umană, animală sau vegetală: (...) c) continuarea activității după suspendarea acordului de mediu sau a autorizației, respectiv a autorizației integrate de mediu”.

35. În acest context, C.J.S.U. Maramureș a adoptat cea de-a doua hotărâre prin care a autorizat continuarea activității de depozitare pe amplasamentul din Sighetu Marmației. La rândul său, și această hotărâre, Hotărârea nr. 33/2020 a fost emisă tot la sesizarea formulată de A.P.M. Maramureș.

Înainte de a adopta Decizia nr. 673 din 5 august 2020, prin Adresa nr. 6942 din 24 iulie 2020 comunicată C.J.S.U. Maramureș²⁷⁾, A.P.M. Maramureș a arătat faptul că urmează să dispună suspendarea Autorizației de mediu nr. 15 din 16 februarie 2018, revizuită la data de 12 februarie 2019, privind depozitul de deșuri din Sighetu Marmației. În egală măsură, A.P.M. Maramureș a invocat argumentul pandemiei de Covid-19 și a arătat: „Având în vedere contextul situației epidemiologice pe teritoriul României și evaluarea riscului de sănătate publică, care indică o creștere masivă a numărului de persoane infectate cu coronavirusul

²⁷⁾ Adresa nr. 6942 din 24 iulie 2020 a fost obținută în baza Legii nr. 544/2001, printr-o solicitare adresată atât A.P.M. Maramureș, cât și prefectului județului Maramureș.

SARS-CoV-2, a Legii nr. 55 din 15 mai 2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, Hotărârii de Guvern nr. 553 din 15 iulie 2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 17 iulie 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, vă rugăm să analizați cu atenție situația apărută privind modul de depozitare a deșeurilor în județul Maramureș²⁸”.

36. Ca urmare a acestei sesizări, în data de 6 august 2020, la o zi după adoptarea deciziei de suspendare a autorizației de mediu, C.J.S.U. Maramureș, întrunit în ședință extraordinară, a adoptat Hotărârea nr. 33/2020 și a dispus: „Art. 2. Se aprobă, având în vedere adresa nr. 6942/2020 primită de la Agenția pentru Protecția Mediului Maramureș, funcționarea activității de stocare temporară pe platforma temporară situată în Sighetu Marmației, zona Teplița, administrată de către operatorul de salubritate Herodot Grup S.R.L., până la încetarea valabilității autorizației de funcționare a platformei”.

Din dezbaterile consemnate în procesul-verbal al ședinței din 6 august 2020²⁸, rezultă că singurul motiv care a stat la baza adoptării Hotărârii nr. 33/2020 a fost faptul că urma să fie dispusă decizia de suspendare a autorizației de mediu. Scopul urmărit a fost acela de a dispune continuarea depozitării deșeurilor la depozitul din Sighetu Marmației, întrucât depozitul conform nu era finalizat.

Hotărârea nr. 33/2020 a fost adoptată cu unanimitate de voturi „pentru”. În acest sens, inclusiv directorul executiv al A.P.M. Maramureș, autoritatea care a dispus suspendarea autorizației de mediu, a votat pentru prelungirea activității de depozitare. A fost înregistrată o singură abținere, de această dată, procesul-verbal consemnând că a fost formulată de reprezentantul Gărzii Naționale de Mediu – Comisariatul Județean Maramureș.

III.2. SUSPENDAREA EXECUTĂRII ART. 2 DIN HOTĂRÂREA NR. 33 DIN 6 AUGUST 2020

37. Împotriva ambelor hotărâri ale C.J.S.U. Maramureș, persoane ce locuiesc în vecinătatea depozitului au depus plângere prealabilă. C.J.S.U. Maramureș nu a răspuns însă niciuneia dintre cele două plângeri.

În ceea ce privește art. 1 din Hotărârea nr. 15/2020, nu a fost formulată acțiune în instanță pentru suspendarea executării actului administrativ. Argumentul care a stat la baza acestei opțiuni a fost faptul că art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, prevede că actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de urgență nu pot face obiectul unei asemenea proceduri.

În schimb, fiind emis în starea de alertă, art. 2 din Hotărârea nr. 33/2020 a făcut obiectul unei acțiuni în justiție, solicitându-se, pe cale separată față de acțiunea în anulare, suspendarea executării actului administrativ în baza art. 14 din Legea nr. 554/2004. În primă instanță, instanța competentă a fost Tribunalul Maramureș, iar pârâți au fost C.J.S.U. Maramureș și operatorul depozitului, beneficiar al actului administrativ atacat, S.C. Herodot S.R.L. Niciunul dintre cei pârâți nu a depus întâmpinare și nu s-a prezentat în fața instanței de judecată.

38. În ceea ce privește suspendarea art. 2 din Hotărârea nr. 33/2020, instanța de judecată a trebuit să soluționeze două probleme de drept. În primul rând, problema calificării art. 1 din Hotărârea nr. 15/2020

²⁸) Procesul-verbal al ședinței din 6 august 2020 a fost obținut în baza Legii nr. 544/2001, printr-o solicitare adresată prefectului județului Maramureș, acesta având calitate de președinte al C.J.S.U. Maramureș. Procesul-verbal a fost folosit cu titlu de mijloc de probă în acțiunea ce a avut ca obiect suspendarea anulării art. 2 din Hotărârea C.J.S.U. Maramureș nr. 33/2020, fapt ce dovedește utilitatea obținerii unor mijloace de probă anterior inițierii acțiunii în justiție, prin aplicarea Legii nr. 544/2001.

ca fiind sau nu un act emis pentru înlăturarea consecințelor unei epidemii, cu consecința inadmisibilității procedurii de suspendare, în baza tezei finale a art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

În al doilea rând, în ipoteza răspunsului negativ la această întrebare, instanța a trebuit să soluționeze problema îndeplinirii celor două condiții prevăzute de art. 14 din Legea nr. 554/2004, respectiv „cazul bine justificat” și „paguba iminentă”.

39. În ceea ce privește prima problemă de drept, prin Sentința nr. 945 din 4 septembrie 2020²⁹⁾, Tribunalul Maramureș a admis excepția inadmisibilității ridicate din oficiu și a apreciat că Hotărârea nr. 33/2020 este un act emis pentru înlăturarea consecințelor unei epidemii. În consecință, instanța a arătat că, în baza art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004³⁰⁾, procedura de suspendare a executării nu este aplicabilă acestui act administrativ.

În susținerea soluției sale, instanța a invocat trei argumente. În primul rând, faptul că autoritatea emitentă a actului administrativ, respectiv C.J.S.U. Maramureș, a invocat drept bază legală acte normative ce guvernează situația de urgență creată de pandemia de Covid-19 (și anume O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență și H.G. nr. 553/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 17 iulie 2020³¹⁾). În al doilea rând, faptul că solicitarea A.P.M. Maramureș a avut în vedere luarea unor măsuri în contextul situației epidemiologice caracterizate printr-o creștere masivă a numărului de persoane infectate cu coronavirusul SARS-CoV-2. În al treilea rând, instanța a arătat că „faptul că efectele acestei hotărâri își ating sau nu acest scop, că măsura dispusă este sau nu vizată de lege, reprezintă probleme de fond, respectiv aspecte ce presupun antamarea fondului cauzei, care, oricum, sunt incompatibile cu analiza sumară, specifică cererii de suspendare, impunându-se probe specifice în acest sens”.

40. Prin Decizia nr. 1396 din 18 noiembrie 2020³²⁾, Curtea de Apel Cluj a admis recursul formulat de reclamânți. În acest sens, în soluționarea acestei prime probleme de drept, Curtea de Apel Cluj a realizat o analiză efectivă, dincolo de cuvintele invocate formal de C.J.S.U. Maramureș, și a decis că Hotărârea nr. 33/2020 nu este un act emis pentru înlăturarea consecințelor unei epidemii, fiind astfel admisibilă acțiunea în suspendarea executării actului administrativ.

În acest sens, instanța a invocat drept argumente faptul că „actul a cărui suspendare se cere are ca fundamentare acte normative – menționate generic, fără a se evidenția vreo normă în concret sau măsură, anexe – potrivit act normativ – și o adresă a A.P.M. Niciunde în act nu se consemnează/arată în care dintre măsuri se încadrează cele care se adoptă; care este motivul ce justifică aceasta și nici faptul că este o continuare a altei hotărâri/măsuri adoptate. (...) Procesul-verbal încheiat cu ocazia adoptării Hotărârii nr. 33 menționează că discuțiile au fost purtate în legătură cu suspendarea deciziei autorității de mediu. Se poate, așadar, constata că dezbaterile vizează situația de suspendare a autorizației, că măsura luată privește suspendarea deciziei autorității de mediu și funcționarea unui depozit fără autorizație”.

²⁹⁾ Sent. nr. 945 din 4 septembrie 2020 a Trib. Maramureș a fost pronunțată în dos. nr. 1379/100/2020.

³⁰⁾ Art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 prevede: „(3) În litigiile referitoare la actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor nu sunt aplicabile prevederile art. 14”.

³¹⁾ Publicată în M. Of. nr. 627 din 16 iulie 2020.

³²⁾ Dec. nr. 1396 din 18 noiembrie 2020 a C. Ap. Cluj a fost pronunțată în dos. nr. 1379/100/2020.

În esență, Curtea a reținut faptul că măsura dispusă prin art. 2 al Hotărârii nr. 33/2020 este o măsură dispusă în afara actelor normative care reglementează măsuri specifice înlăturării consecințelor epidemiei de Covid-19 și are drept obiectiv nu înlăturarea acestor consecințe, ci înlăturarea efectelor deciziei de suspendare a autorizației de mediu și continuarea activității de depozitare.

41. În rejudecare, prin Sentința nr. 1444 din 17 decembrie 2020³³⁾, Tribunalul Maramureș a admis cererea de suspendare a executării art. 2 din Hotărârea nr. 33/2020. Fiind executorie din momentul pronunțării, Sentința nr. 1444/2020 a determinat, în data de 17 decembrie 2020, oprirea activității de depozitare de către operatorul depozitului.

Nici C.J.S.U. Maramureș și nici operatorul depozitului nu au depus întâmpinare și nu s-au prezentat în fața instanței de judecată. În egală măsură, cei doi pârâți nu au formulat recurs, Sentința nr. 1444/2020 rămânând definitivă prin nerecurare.

42. Pe fond, în ceea ce privește îndeplinirea condiției cazului bine justificat, instanța a reținut faptul că, în Decizia nr. 1396 din 18 noiembrie 2020, Curtea de Apel Cluj a arătat că motivația autorității publice emitente a actului a fost, în realitate, înlăturarea efectelor deciziei de suspendare a autorizației de mediu și că un asemenea act excedează categoriilor de măsuri și limitelor legale impuse de actele normative aplicabile în timpul situației de urgență determinate de pandemia de Covid-19.

În consecință, instanța a reținut „aparența de nelegalitate a actului, în primul rând, din neconcordanța între temeiurile legale indicate în conținutul Hotărârii nr. 33/6.08.2020 și cauza reală, adică motivația emiterii actului, și anume gestionarea deșeurilor în județul Maramureș, grefată pe dificultățile autorităților publice responsabile în gestionarea acestei situații, circumstanță pe care instanța de recurs a înlăturat-o din sfera măsurilor reglementate de O.U.G. nr. 21/2004, Legea nr. 55/2020 și de H.G. nr. 553/2020”. Această aparență de nelegalitate a fost constatată de prima instanță atât ca urmare a efectului pozitiv al autorității de lucru judecat, cât și în mod nemijlocit.

43. În plus, în motivarea aparenței de nelegalitate, instanța a reținut aplicarea Sentinței nr. 1002/2019 și a Deciziei nr. 159/2020, în ceea ce privește anularea destinației terenului și caracterul ilegal al stabilirii amplasamentului, și a preluat, în acest sens, argumentele formulate de Curtea de Apel Cluj.

În acest context, instanța a subliniat un aspect ignorat în mod constant atât de către operatorul depozitului, cât și de autoritățile publice cu competență în materia protecției mediului, și anume obligația de a respecta hotărârile judecătorești definitive pronunțate de instanțele de judecată. În acest sens, instanța a arătat: „Considerentele celor două hotărâri se impun în prezenta cauză în temeiul efectului pozitiv al autorității lucrului judecat, potrivit art. 431 alin. (2) C.proc.civ. față de pârâta Herodot Grup S.R.L., parte în acel proces, iar, față de pârâțul C.J.S.U. Maramureș, terț față de cadrul procesual, în temeiul opozabilității, prevăzut de art. 435 C.proc.civ., cu atât mai mult cu cât, în calitate de autoritate publică, parte a sistemului de stat, are obligația respectării legii, inclusiv a hotărârilor judecătorești, fără a se formula de către pârât ori propune nicio probă pentru a înlătura considerentele celor două hotărâri”.

Această analiză a conflictului dintre actul administrativ emis de C.J.S.U. Maramureș și hotărârile judecătorești definitive pronunțate cu privire la depozitul de deșeuri din Sighetu Marmăției reprezintă o

³³⁾ Sent. nr. 1444 din 17 decembrie 2020 a Trib. Maramureș a fost pronunțată în dos. nr. 1379/100/2020*.

contribuție importantă a instanței în materia statului de drept în ceea ce privește rolul puterii judecătorești în societate, în special raporturile acesteia cu puterea executivă.

În egală măsură, instanța a reținut că aparența de nelegalitate decurge și din adoptarea Hotărârii nr. 33/2020 la o zi doar după emiterea deciziei de suspendare a autorizației de mediu, fără o fundamentare de fapt și de drept sustenabilă. În concluzie, instanța „a constatat că dubiul serios cu privire la valabilitatea actului atacat decurge din conflictul în care Hotărârea nr. 33/6.08.2020 a intrat, prin efectele sale și conținutul său, atât cu hotărârile judecătorești pronunțate în dosarul nr. 3582/100/2017, care sunt opozabile și obligatorii față de părți, cât și din eludarea efectului obligatoriu al Deciziei nr. 673/5.08.2020 emisă de A.P.M. Maramureș, actul administrativ cu dată anterioară, care nu a fost anulat sau revocat până la soluționarea cauzei”.

44. O altă contribuție importantă a Tribunalului Maramureș prin pronunțarea Sentinței nr. 1444 din 17 decembrie 2020 privește interpretarea regulilor legale privind condiția „pagubei iminente”, condiție prevăzută de art. 14 din Legea nr. 554/2014 în materia suspendării executării actelor administrative emise în materia protecției mediului.

În acest sens, instanța a arătat: „În analiza acestei condiții (a pagubei iminente – n.n.), instanța a avut ca și reper inclusiv circumstanțele speciale ale litigiului, încadrate în materia specială a protecției mediului. Prin urmare, instanța și-a însușit teza reclamanților, în sensul că noțiunea de «pagubă iminentă» interferează cu principiile specifice impuse de art. 3 din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, și anume principiul precauției în luarea deciziei și a acțiunii preventive”.

Din această perspectivă, interpretarea noțiunii de „pagubă iminentă” trebuie să aibă în vedere faptul că, în materia protecției mediului, prevenția producerii efectelor negative constituie un principiu special de interpretare a regulilor legale, inclusiv în materia suspendării executării actelor administrative. Această interpretare, ce marchează o evoluție a jurisprudenței Tribunalului Maramureș pe această temă, reprezintă o contribuție importantă în ceea ce privește protecția drepturilor fundamentale ale individului și, în acest sens, poate constitui un argument util în analiza altor cauze cu obiect similar.

45. În concret, în argumentarea îndeplinirii condiției pagubei iminente, instanța a constatat că, la data soluționării acțiunii în suspendare, deșeurile erau depozitate în continuare și că depozitul de deșeuri, potrivit Deciziei nr. 159/2020, constituie o sursă de poluare pentru mediu și sănătatea umană. În plus, instanța a invocat cele două notificări ale D.S.P. Maramureș care atestau faptul că depozitul nu respectă regulile incidente în ceea ce privește emisiile poluante (a se vedea *supra*, par. 29).

În concluzie, „instanța a constatat că amplasarea platformei de depozitare a deșeurilor în imediata vecinătate a locuințelor reclamanților, în principal poluarea generată de un astfel de depozit, afectează drepturile fundamentale ale reclamanților prevăzute de art. 22, art. 34 și art. 35 din Constituția României, respectiv dreptul la viață și integritate fizică și psihică, dreptul la ocrotirea sănătății și dreptul la un mediu sănătos, fiind de notorietate că vătămarea acestor drepturi creează premisele inclusiv pentru producerea unui prejudiciu material, previzibil, pentru reclamanții care locuiesc în vecinătatea depozitului”.

III.3. ANULAREA ART. 1 DIN HOTĂRÂREA NR. 15/2020 ȘI A ART. 2 DIN HOTĂRÂREA NR. 33/2020

46. După suspendarea executării art. 2 din Hotărârea nr. 33/2020, Tribunalul Maramureș a soluționat acțiunea în anularea celor două hotărâri emise de C.J.S.U. Maramureș prin care a fost autorizată depozitarea

în continuare a deșeurilor pe amplasamentul din Sighetu Marmației. În acest sens, Tribunalul Maramureș a pronunțat Sentința nr. 366 din 17 martie 2021³⁴⁾.

Nici C.J.S.U. Maramureș și nici operatorul depozitului nu au depus întâmpinare și nu s-au prezentat în fața instanței de judecată. În egală măsură, cei doi pârâți nu au formulat recurs, Sentința nr. 366/2020 rămânând definitivă prin nerecurare.

47. În motivarea soluției de anulare, instanța a reținut faptul că, „prin Sentința civilă nr. 1002/16.07.2019 a Tribunalului Maramureș, rămasă definitivă prin Decizia civilă nr. 159/12.02.2020 a Curții de Apel Cluj, s-a constatat cu autoritate de lucru judecat că platforma de deșeuri din Sighetu Marmației, str. Tepliței este un depozit de deșeuri și desfășurarea activității de depozitare pe acest amplasament este ilegală”. La rândul său, această concluzie a instanței continuă contribuția importantă a jurisprudenței Tribunalului Maramureș în ceea ce privește analiza respectării statului de drept, prin prisma raportului dintre puterea judecătorească și puterea executivă.

În acest sens, în concluzie, instanța a arătat că, „în lipsa oricărei norme legale care să justifice, în contextul stării de urgență și apoi de alertă generată de pandemia de Covid-19 în anul 2020, adoptarea măsurilor în discuție și, prin aceasta, încălcarea hotărârilor judecătorești pronunțate în dosarul nr. 3582/100/2017, caracterul nelegal al actelor atacate, în partea ce privește depozitul din Sighetu Marmației, este evident”.

Instanța a reținut, așadar, atât lipsa unei baze legale care să justifice adoptarea celor două hotărâri, acestea fiind, practic, dispuse în mod arbitrar, cât și încălcarea autorității puterii judecătorești. În esență, acesta este un exemplu clasic de încălcare a regulilor statului de drept.

IV. CONCLUZIE

48. Așa cum am încercat să arăt încă din titlu, pentru a fi efectiv, controlul exercitat de puterea judecătorească asupra actelor administrative presupune trecerea dincolo de cuvintele folosite de autoritățile emitente în conținutul acestora. Cuvintele au, uneori, menirea de a evita aplicarea unor dispoziții legale. Din acest motiv, pentru a-și îndeplini rolul, e necesar ca puterea judecătorească să realizeze o analiză efectivă, de conținut, dincolo de cuvintele invocate doar pentru o justificare formală.

Doar în această manieră puterea judecătorească poate exercita un control eficient, reușind să asigure, prin suspendarea și anularea unor acte administrative nelegale, o protecție efectivă a drepturilor și libertăților individuale și, inclusiv, o protecție a rolului său în arhitectura statului de drept. Hotărârile emise de C.J.S.U. Maramureș au constituit, în fapt, o negare a acestui rol și o consecință a convingerii că puterea executivă poate contrazice și chiar subordona puterea judecătorească.

Având în vedere faptul că, în România, această convingere are adânci rădăcini istorice și culturale, moștenirile fiind cumulative și anterioare instaurării regimului comunist, jurisprudența analizată în prezenta scriere se arată a fi cu atât mai însemnată, întrucât arată, în mod ferm, faptul că standardele actuale al României, ca democrație constituțională și stat de drept, se opun unei asemenea mentalități.

³⁴⁾ Sent. nr. 366 din 17 martie 2021 a Trib. Maramureș a fost pronunțată în dos. nr. 1936/100/2020.

49. Cazul „platformei temporare pentru stocarea deșeurilor” din Sighetu Marmației dovedește, așadar, în egală măsură, atât riscul arbitrariului ce poate însoți decizia puterii executive, cât și faptul că acest risc poate fi înlăturat printr-un control eficient realizat de puterea judecătorească. Deși aflat undeva departe în nordul țării, într-o comunitate relativ mică, acest depozit de deșeuri pune în lumină utilitatea multor principii ale democrației constituționale în ceea ce privește garantarea efectivă a drepturilor individului.

În același timp însă, acest caz ne arată că, în lipsa sesizării formulate de oameni, puterea judecătorească nu și-ar fi putut exercita atribuțiile, rolul său în arhitectura statului de drept rămânând neîndeplinit. În acest sens, e important a arăta că accesul la justiție în probleme de mediu trebuie susținut, din perspective diferite (așa cum ar fi, în opinia mea, înlăturarea riscului plății unor cheltuieli de judecată ridicate prin introducerea, prin lege, a unor limite maxime, calitate procesuală activă recunoscută unor categorii cât mai largi de persoane, asistență juridică *pro bono*). Așa cum am arătat anterior (a se vedea *supra*, par. 15), accesul la justiție în probleme de mediu nu reprezintă doar un drept al individului, ci el este și instrumentul de activare al puterii judecătorești în ceea ce privește controlul exercitat asupra puterii executive, într-o materie apreciată, prin lege, ca fiind de interes public.

50. Dacă ne-am imagina că, în ipoteza de fapt analizată în prezenta scriere, reclamantii nu ar fi optat pentru formularea unei acțiuni în suspendarea și anularea hotărârilor emise de C.J.S.U. Maramureș, acestea ar fi rămas în ființă, fără ca puterea judecătorească să aibă ocazia de a sancționa conflictul acestora cu autoritatea hotărârilor judecătorești.

Această cauză ne dovedește, așadar, rolul esențial pe care îl au oamenii și opțiunea acestora de a sesiza instanțele de judecată. Până la urmă, prin această sesizare, oamenii sunt cei care dau voce puterii judecătorești, inclusiv în cauzele în care puterea judecătorească trebuie să își protejeze propriul rol. Fără decizia unor oameni din Sighetu Marmației de a sesiza instanța de judecată, am fi fost, probabil, mai săraci. Nu atât pentru că nu aș fi putut eu scrie acest material, ci pentru că nu am fi avut o jurisprudență care să ne prezinte, în concret, cum arată o încălcare a statului de drept și care să ne arate o cale de interpretare a regulilor legale privind definiția depozitului de deșeuri, a celor privind amplasamentul și a regulilor legale privind suspendarea actelor administrative în materia protecției mediului.

România nu cunoaște regula legală a precedentelor obligatorii în sensul celei din sistemul anglo-american. Având însă în vedere cerința jurisprudenței unitare impuse de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cel puțin la nivelul aceleiași curți de apel, precum și puterea argumentativă a oricărei hotărâri judecătorești înțelept motivate, hotărârile judecătorești prezentate în această scriere pot avea un rol important în soluționarea unor probleme de drept similare în cauze privind protecția mediului, în special în domeniul depozitării deșeurilor. Personal, mă bucură faptul că le-am cunoscut și am putut scrie despre ele³⁵.

³⁵ O informație necesară asigurării transparenței prezentei scrieri este aceea că autoarea a participat, în calitate de avocat al reclamantilor, în cauzele ce au condus la hotărârile judecătorești analizate (și anume Dec. nr. 159 din 12 februarie 2020 a C. Ap. Cluj, Sent. nr. 945 din 4 septembrie 2020 a Trib. Maramureș, Dec. nr. 1396 din 18 noiembrie 2020 a C. Ap. Cluj, Sent. nr. 1444 din 17 decembrie 2020 a Trib. Maramureș, Sent. nr. 366 din 17 martie 2021 a Trib. Maramureș), precum și, în calitate de reclamant în acțiunea în anularea unui act administrativ normativ, în cauza ce a condus la pronunțarea Sent. nr. 138 din 22 octombrie 2020 a C. Ap. Cluj și a Dec. nr. 2158 din 7 aprilie 2022 a ICCJ.

OBȚINEREA CONSIMȚĂMÂNTULUI PERSOANEI VIZATE ÎN TEORIE ȘI ÎN PRACTICĂ



Anita Boros¹⁾

Rezumat: Regulamentul privind protecția datelor cu caracter personal impune o abordare mult mai transparentă în ceea ce privește obținerea consimțământului pentru prelucrarea datelor cu caracter personal. Multe companii riscă să nu se conformeze legii dacă nu reușesc să abordeze modul în care obțin consimțământul persoanei vizate. Acest articol oferă o analiză aprofundată a noțiunii de „consimțământ” și clarifică cerințele pentru obținerea și dovedirea consimțământului valabil. Totodată, vom prezenta câteva cazuri mult întâlnite în practică, care necesită o atenție sporită din partea operatorilor de date, pentru a se asigura că utilizează consimțământul ca temelie juridică pentru prelucrarea datelor în conformitate cu legile aplicabile.

Cuvinte-cheie: consimțământul persoanei vizate; trimitere newsletter; cookie-uri; consimțământ la loc de muncă.

Summary: The General Data Protection Regulation requires a much more transparent approach to gaining consent to process personal data. Many companies are running the risk of non-compliance with the law if they fail to address how data is obtained and the lack of true consent which data subjects currently give to their data being processed. In this study we will clarify the notion of consent and we will present some practical cases in which the data controllers need to pay attention to, to ensure that they use consent as a legal ground for data processing in accordance with applicable laws.

Keywords: consent; newsletter; cookies; employee consent.

¹⁾ Anita Boros este avocat, membru în Baroul Cluj, student doctorand la Școala Doctorală din cadrul Universității Eötvös Loránd din Budapesta. Poate fi contactată la adresa de e-mail anita.a.boros@gmail.com.

1. INTRODUCERE

Consimțământul persoanei vizate este unul dintre cele șase temeiuri legale ale operațiunilor de prelucrare de date prevăzute în Regulamentul general privind protecția datelor cu caracter personal²⁾. Deși, conform Regulamentului, nu există o ierarhie în ceea ce privește temeiurile prelucrării datelor prevăzute la art. 6 alin. (1), în practică, putem observa că operatorii de date preferă să folosească consimțământul persoanei vizate pentru asigurarea legalității de prelucrare a datelor, chiar dacă, pentru obținerea unei consimțământ valabil, este nevoie de îndeplinirea mai multor criterii. Ca să fie valabil exprimat, consimțământul trebuie să îndeplinească atât cerințele prevăzute de Regulament, cât și pe cele prevăzute de Codul civil³⁾.

Având în vedere provocările pe care le ridică obținerea unei consimțământ valabil conform Regulamentului, se impune o analiză complexă cu privire la bune practici în obținerea consimțământului, care, pentru persoanelor vizate, oferă controlul prelucrării datelor sale, iar, pentru operator, constituie o modalitate de autorizare a procesării acestor date.

În prezenta lucrare, vom analiza mai întâi condițiile esențiale prevăzute de Regulament pentru obținerea consimțământului valabil, după care vom prezenta câteva cazuri practice în care folosirea consimțământului pentru legitimarea prelucrărilor de date poate constitui o adevărată provocare.

2. OBȚINEREA CONSIMȚĂMÂNTULUI ÎN TEORIE

În timp ce Directiva 95/46/CE, abrogată în prezent, a definit consimțământul ca fiind „*orice manifestare de voință, liberă, specifică și informată prin care persoana vizată acceptă să fie prelucrate datele cu caracter personal care o privesc*”⁴⁾, Regulamentul definește consimțământul ca fiind „*orice manifestare de voință liberă, specifică, informată și lipsită de ambiguitate a persoanei vizate prin care aceasta accepta, printr-o declarație sau printr-o acțiune fără echivoc, ca datele cu caracter personal care o privesc să fie prelucrate*”⁵⁾.

Așadar, putem observa că Regulamentul stabilește un standard mai ridicat în ceea ce privește condițiile consimțământului, având în vedere că, pe lângă respectarea elementelor deja existente în Directivă, conform legislației în vigoare, sunt necesare practici și mecanisme bine gândite, ceea ce dovedește obținerea consimțământului fără echivoc. Cerința caracterului neechivoc o găsim și în art. 5 alin. (1) din Legea nr. 667/2001⁶⁾, însă nici Directiva 95/46/CE, nici Legea nr. 667/2001 nu explică semnificația acestuia⁷⁾. Dar Regulamentul aduce clarificări în acest sens. Așadar, pentru un consimțământ valid, acestea trebuie să îndeplinească cerințele enunțate în cele ce urmează.

²⁾ Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor), publicat în J. Of., seria L, nr. 119/1 din 4 mai 2016 (în continuare, „Regulament”), pp. 1-88.

³⁾ Art. 1.204 C.civ. prevede că: „Consimțământul părților trebuie să fie serios, liber și exprimat în cunoștință de cauză”.

⁴⁾ Art. 2 lit. (h) din Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date, abrogată în prezent.

⁵⁾ Art. 4 pct. 11 din Regulament.

⁶⁾ Legea nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date (publicată în M. Of. nr. 790 din 12 decembrie 2001 și abrogată prin Legea nr. 129/2018, la 25 mai 2018).

⁷⁾ S. Crețu, Consimțământul. Reguli noi pentru un temei tradițional de prelucrare a datelor personale, în A. Săvescu (coord.), RGPD. Regulamentul general privind protecția datelor cu caracter personal. Comentarii și explicații, Ed. Hamangiu, București, 2018, p. 33.

2.1. CONSIMȚĂMÂNTUL SĂ FIE LIBER EXPRIMAT

Elementul „liber” implică posibilitatea reală și efectivă a persoanelor vizate de a accepta ca datele care le aparțin să fie prelucrate pentru scopuri clar determinate, în lipsa oricăror constrângeri. Astfel, ca regulă generală, în cazul în care persoana se simte obligată să consimțе sau există riscul că va suferi consecințe negative în cazul în care nu consimțе, consimțământul nu va fi valabil⁸⁾.

În acest sens, chiar și Regulamentul reține situații exemplificative (nu limitative) în care consimțământul nu va fi liber exprimat. Art. 7 alin (4) prevede că: „atunci când se evaluează dacă consimțământul este dat în mod liber, se ține seama cât mai mult de faptul că, printre altele, executarea unui contract, inclusiv prestarea unui serviciu, este condiționată sau nu de consimțământul cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal care nu este necesară pentru executarea acestui contract”.

Așa cum putem observa, trebuie să evităm situațiile în care consimțământul pentru prelucrarea datelor cu caracter personal devine o contraprestație pentru executarea obligațiilor cocontractantului. Astfel, în raporturile contractuale, întotdeauna trebuie să existe o legătură directă și obiectivă între prelucrarea de date cu caracter personal și scopul executării contractului, iar, dacă există, fundamentul prelucrării datelor îl va constitui ipoteza reglementată la art. 6 alin. (1) lit. (b) din Regulament („prelucrarea este necesară pentru executarea unui contract la care persoana vizată este parte sau pentru a face demersuri la cererea persoanei vizate înainte de încheierea unui contract”) și nu este necesar ca operatorul să utilizeze un alt temei juridic, cum este obținerea consimțământului persoanelor vizate⁹⁾. Constrângerea de a fi de acord cu utilizarea datelor personale în plus față de cele strict necesare limitează opțiunile persoanei vizate și împiedică manifestarea liberă a consimțământului. Având în vedere că protecția datelor are ca scop protejarea drepturilor fundamentale ale omului, un control al persoanei asupra datelor sale cu caracter personal este esențial și există o prezumție puternică potrivit căreia consimțământul privind prelucrarea datelor care nu sunt necesare, nu poate fi văzut ca o cerință obligatorie în schimbul executării contractului sau furnizării unui serviciu¹⁰⁾.

În al doilea rând, consimțământul nu va fi valabil obținut nici în cazul în care un serviciu implică mai multe operațiuni de prelucrare, servind mai multor scopuri, iar persoanele vizate nu au posibilitatea de a-și exprima acordul pentru fiecare operațiune în parte, ci sunt nevoite să adere necondiționat la un „pachet” de scopuri de prelucrare. În asemenea situații, este nevoie de separarea scopurilor și solicitarea unui consimțământ distinct pentru fiecare scop în parte, așa cum prevede și considerentul (32) din Regulament, care subliniază că „consimțământul ar trebui să vizeze toate activitățile de prelucrare efectuate în același scop sau în aceleași scopuri. Dacă prelucrarea datelor se face în mai multe scopuri, consimțământul ar trebui dat pentru toate scopurile prelucrării”.

Totodată, conform considerentului (43) din Regulament, consimțământul nu va fi liber exprimat dacă există un dezechilibru evident între persoana vizată și operator. Astfel de situații putem întâlni în cazul raporturilor dintre cetățeni și autoritățile publice sau chiar în cazul raporturilor de muncă dintre angajați și angajatori, în care persoana vizată nu va avea la dispoziție o alternativă realistă la acceptarea prelucrării din

⁸⁾ Grupul de lucru „Articolul 29”, Orientările 05/2020 privind consimțământul în temeiul Regulamentului 2016/679, adoptate la 4 mai 2020, p. 8.

⁹⁾ I.A. Micu, Y. Beșleagă, Revizuirea Ghidului privind consimțământul – un pas în plus către implementarea GDPR, Universul Juridic, disponibil la adresa <https://www.universuljuridic.ro/revizuirea-ghidului-privind-consimtamantul-un-pas-in-plus-catre-implementarea-gdpr/>, accesată în data de 01.07.2018.

¹⁰⁾ Grupul de lucru „Articolul 29”, Orientări asupra consimțământului în temeiul Regulamentului 2016/679, adoptate la 28 noiembrie 2017, p. 7.

partea unui astfel de operator¹¹⁾. În asemenea cazuri, trebuie să analizăm dacă, în concret, persoana vizată are posibilitatea reală de a accepta sau refuza prelucrarea propusă de operator.

Nu în ultimul rând, operatorul trebuie să demonstreze că retragerea consimțământului nu conduce la niciun cost sau pierdere pentru persoana vizată și, prin urmare, nu prezintă un dezavantaj clar pentru cei care își retrag sau refuză să ofere consimțământul, așa cum prevede considerentul (42) din Regulament: „*consimțământul nu ar trebui considerat ca fiind acordat în mod liber dacă persoana vizată nu dispune cu adevărat de libertatea de alegere sau nu este în măsură să refuze sau să își retragă consimțământul fără a fi prejudiciată*”.

Prejudiciul, în acest sens, poate consta nu numai în pagube materiale, ci și morale, dacă calitatea serviciului este afectată în detrimentul utilizatorului.

2.2. CONSIMȚĂMÂNTUL SĂ FIE SPECIFIC

În strânsă legătură cu obligația de informare a operatorului și cerința privind „granularitatea”, un consimțământ dat pentru scopuri generale, nedefinite clar, nu poate fi considerat valid. În primul rând, îi revine operatorului de a identifica în mod clar scopurile pentru fiecare caz în parte. Conform art. 5 alin. (1) lit. (b) din Regulament, obținerea unui consimțământ valabil este întotdeauna precedată de determinarea unui scop specific, explicit și legitim pentru activitatea de prelucrare preconizată. Pentru aceste motive, un scop vag sau general, cum ar „fi îmbunătățirea experienței utilizatorilor”, „scopuri de marketing”, „scopuri de securitate IT” sau de „cercetare viitoare”, de obicei, nu îndeplinește criteriile de a fi specific¹²⁾.

Operatorii trebuie să furnizeze informații specifice, împreună cu fiecare cerere separată de consimțământ, referitoare la datele care sunt prelucrate în fiecare scop, pentru ca persoanele vizate să fie conștiente de impactul diferitelor opțiuni pe care le au la dispoziție¹³⁾. Astfel, persoanele vizate au posibilitatea de a exprima un consimțământ specific.

În cazul în care consimțământul persoanei vizate este dat în contextul unei declarații scrise care se referă și la alte aspecte, cererea privind consimțământul trebuie să fie prezentată într-o formă care o diferențiază în mod clar de celelalte¹⁴⁾. Prin adoptarea unor mecanisme de consimțământ detaliate, trebuie acordată posibilitatea persoanelor vizate de a-și da acordul separat pentru fiecare scop în parte sau doar pentru unele dintre ele.

Totuși, Regulamentul prevede o excepție, și anume cazul în care prelucrarea ulterioară are loc în scopuri de cercetare științifică sau istorică ori în scopuri statistice¹⁵⁾; în acest caz, putem observa o serie de derogări, sub rezerva unor garanții adecvate pentru persoanele vizate¹⁶⁾.

¹¹⁾ Grupul de lucru „Articolul 29”, Orientările 05/2020 privind consimțământul în temeiul Regulamentului 2016/679, adoptate la 4 mai 2020, p. 9.

¹²⁾ Grupul de lucru „Articolul 29”, Opinia nr. 3/2013 privind limitarea scopului (WP 203), p. 16.

¹³⁾ Grupul de lucru „Articolul 29”, Orientările 05/2020 privind consimțământul în temeiul Regulamentului 2016/679, adoptate la 4 mai 2020, p. 17.

¹⁴⁾ Art. 7 alin. (2) din Regulament.

¹⁵⁾ Considerentul (33) din Regulament.

¹⁶⁾ I.A. Micu, Y. Beșleagă, art. cit., p. 2.

2.3. CONSIMȚĂMÂNTUL SĂ FIE INFORMAT

În conformitate cu principiul transparenței¹⁷⁾, este nevoie de furnizarea informațiilor persoanelor vizate înainte de obținerea consimțământului, în lipsa căruia controlul utilizatorului devine iluzoriu. În acest sens, așa cum prevede și Comitetul european pentru protecția datelor, este esențială comunicarea cel puțin a următoarelor informații: identitatea operatorului, scopul fiecărei operațiuni de prelucrare pentru care se solicită consimțământul, tipul de date care vor fi colectate și utilizate, existența dreptului de retragere a consimțământului, informații privind utilizarea datelor pentru procesul decizional automatizat.

Informațiile și comunicările referitoare la prelucrare trebuie să fie ușor accesibile și facil de înțeles pentru orice persoană obișnuită, evitând politici de confidențialitate lungi și ilizibile și limbajul juridic¹⁸⁾. În măsura în care informarea este redactată într-o limbă străină în mediul online, există posibilitatea ca nu toți vizitatorii să cunoască limba respectivă; în acest caz, operatorul de date ar trebui să țină cont de limba fiecărei jurisdicții în care se află persoanele vizate, asigurând astfel informarea corectă a oricărei persoane¹⁹⁾.

De altfel, și art. 13 și 14 din Regulament indică informații minimale ce trebuie furnizate persoanelor vizate pentru obținerea consimțământului.

2.4. CONSIMȚĂMÂNTUL SĂ FIE NEECHIVOC

Așa cum am menționat la începutul lucrării, caracterul neechivoc nu este o noutate absolută, însă Regulamentul este cel care explică semnificația acestuia. Regulamentul nu limitează exprimarea consimțământului doar la semnarea unei declarații, ci furnizează câteva exemple de manifestări de voință care pot fi privite ca un consimțământ valabil exprimat, ca, de exemplu, completarea unui formular electronic, bifarea unei casete, trimiterea unui e-mail, transmiterea unui document scanat și semnat de persoana vizată prin e-mail sau fax, încărcarea pe platforma operatorului a declarației purtând semnătura electronică a persoanei vizate, declarațiile orale (însă, în acest caz, poate fi dificilă dovedirea obținerii consimțământului)²⁰⁾.

Așadar, consimțământul poate fi orice declarație sau un comportament care indică în mod clar voința persoanei vizate de a accepta prelucrările propuse, însă aceasta nu se extinde și la alte prelucrări.

Este de reținut faptul că Regulamentul prevede în mod clar că simpla abstențiune nu valorează consimțământ implicit, ceea ce înseamnă că metodele „opt – out” prin care persoana ale cărei date sunt colectate trebuie să debifeze o opțiune prebifată nu vor putea fi invocate drept mecanisme viabile²¹⁾.

În legătură cu consimțământul obținut în format electronic, Regulamentul specifică, în considerentul (32): „în cazul în care consimțământul persoanei vizate trebuie acordat în urma unei cereri transmise pe cale electronică, cererea respectivă trebuie să fie clară și concisă și să nu perturbe în mod inutil utilizarea serviciului pentru care se acordă consimțământul”.

¹⁷⁾ Art. 5 alin. (1) din Regulament.

¹⁸⁾ S. Crețu, Consimțământul..., p. 32.

¹⁹⁾ Grupul de lucru „Articolul 29”, Orientările 05/2020 privind consimțământul în temeiul Regulamentului 2016/679, adoptate la 4 mai 2020, pp. 17-19.

²⁰⁾ Considerentul (32) din Regulament.

²¹⁾ *Ibidem*.

Obținerea consimțământului prin platforme online, fără întreruperea activității utilizatorului, într-o anumită măsură, reprezintă o provocare, astfel, este nevoie de adoptarea metodelor care pot fi folosite cu ușurință. Potrivit cerințelor Regulamentului, operatorii au libertatea de a dezvolta un flux de obținere a consimțământului care se potrivește organizației lor. În acest sens, chiar și faptele fizice pot fi calificate ca o acțiune afirmativă clară în conformitate cu GDPR²²⁾.

Glisarea pe ecran, a face cu mâna în fața unei camere smart, a învârti telefonul smart în sensul acelor de ceasornic sau în forma opt pot fi modalități prin care se manifestă acceptarea, atât timp cât sunt furnizate informații clare și este evident că fapta în cauză reprezintă acceptare pentru o anumită solicitare²³⁾.

Operatorul trebuie să poată demonstra că a fost obținut consimțământul în această modalitate și persoana vizată trebuie să poată să își retragă consimțământul la fel de ușor cum l-a exprimat.

Dimpotrivă, plimbarea cursorului în jos sau glisarea prin termenii și condițiile care includ declarația consimțământului, în situația în care pe ecran apare o alertă prin care i se aduce la cunoștință persoanei vizate că plimbarea cursorului în jos reprezintă consimțământ, nu satisface cerința unei acțiuni clare și afirmative. Asta se întâmplă, deoarece alerta poate fi omisă de către persoana vizată atunci când plimbă cursorul repede prin texte ample și o astfel de acțiune nu este suficient de clară²⁴⁾.

În contextul digital, multe servicii au nevoie de datele cu caracter personal pentru a funcționa, deci persoanele vizate primesc o multitudine de cereri privind acordarea consimțământului în baza unui click sau a unei glisări, în fiecare zi. Aceasta poate rezulta într-o oarecare epuizare în urma click-urilor. Când este întâlnit de prea multe ori, efectul de prevenire propriu-zis al mecanismelor de acordare a consimțământului se diminuează²⁵⁾.

În orice caz, este indicat să fie evitată forțarea persoanelor vizate să creeze conturi de utilizator și să se conecteze doar pentru a obține un consimțământ verificabil. Desigur, aceasta poate fi oferită ca opțiune, în cazul în care vizitorii vor să-și salveze preferințele. Însă art. 11 din Regulament clarifică faptul că nu este nevoie de informații suplimentare pentru identificarea persoanei în vederea obținerii unei consimțământ valabil exprimat²⁶⁾.

Dacă consimțământul urmează să fie colectat prin intermediul unei ecran mic sau într-o situație cu spațiu restrâns de informații, trebuie luată în considerare o modalitate de prezentare a informațiilor cât mai plăcută, pentru a evita perturbarea excesivă a experienței utilizatorilor sau a proiectării produsului²⁷⁾.

Nu în ultimul rând, art. 7 alin. (1) din Regulament subliniază clar, obligația explicită a operatorului de a demonstra consimțământul persoanei vizate. Sarcina probei revine întotdeauna operatorului, conform considerentului (42), care prevede că: „În cazul în care prelucrarea se bazează pe consimțământul persoanei vizate, operatorul ar trebui să fie în măsură să demonstreze faptul că persoana vizată și-a dat consimțământul pentru operațiunea de prelucrare”.

²²⁾ Grupul de lucru „Articolul 29”, Orientări asupra consimțământului în temeiul Regulamentului 2016/679, adoptate la 28 noiembrie 2017, p. 17.

²³⁾ Grupul de lucru „Articolul 29”, Orientările 05/2020 privind consimțământul în temeiul Regulamentului 2016/679, adoptate la 4 mai 2020, p. 22.

²⁴⁾ *Ibidem.*

²⁵⁾ *Ibidem.*

²⁶⁾ Information Commissioner’s Office, Guidance on the use of cookies and similar technologies. Documentul este disponibil online la adresa <https://ico.org.uk/media/for-organisations/guide-to-pecr/guidance-on-the-use-of-cookies-and-similar-technologies-1-0.pdf>, accesată în data de 11.03.2022, p. 32.

²⁷⁾ Grupul de lucru „Articolul 29”, Orientări asupra consimțământului în temeiul Regulamentului 2016/679, adoptate la 28 noiembrie 2017, p. 14.

Evidența ținută de operator trebuie să conțină cel puțin următoarele elemente: cine a dat consimțământul (nume sau alt identificator), când a dat consimțământul (aceasta ar putea fi o dată tipărită pe o hârtie, o amprentă digitală sau data înregistrării consimțământului dat oral), ce fel de informații au fost furnizate (o copie a informațiilor furnizate persoanelor vizate în cazul în care consimțământul a fost exprimat în cadrul unei sesiuni online, înregistrarea declarațiilor orale ale persoanelor vizate obținute în timpul unui apel telefonic) și cum a fost obținut consimțământul (păstrarea unei evidențe a declarațiilor de consimțământ primite)²⁸⁾.

Nu în ultimul rând, se recomandă reînnoirea consimțământului în mod periodic, la intervale de timp adecvate, astfel încât persoanele vizate să fie bine informate asupra modului în care datele lor sunt folosite și pentru a-și putea exercita în mod efectiv drepturile garantate de Regulament²⁹⁾.

3. OBȚINEREA CONSIMȚĂMÂNTULUI ÎN PRACTICĂ

3.1. OBȚINEREA CONSIMȚĂMÂNTULUI PENTRU TRIMITERE „NEWSLETTER”

Internetul oferă un mediu indispensabil de căutare a informației, un mediu de comunicare, de socializare, de divertisment și, nu în ultimul rând, un mediu în care iau naștere afaceri profitabile. Există o mulțime de modalități de a ajunge la consumatori, de la chatbot și reclame plătite până la rețelele sociale și e-mailuri direcționate. Când sunt utilizate corect, campaniile de e-mail marketing, pot fi cea mai eficientă modalitate de comunicare cu potențialii clienți.

Pe măsură ce se apropia termenul-limită de 25 mai 2018 (momentul în care a început să se aplice Regulamentul), foarte multe dintre companii au început să trimită e-mailuri clienților în vederea reînnoirii consimțământului obținut înainte de GDPR, deși operatorii nu erau obligați în mod automat să reînnoiască în integralitate toate relațiile de consimțământ³⁰⁾.

Conform considerentului (171) din Regulament, în cazul în care prelucrarea se bazează pe consimțământ în temeiul Directivei 95/46/CE, nu este necesar ca persoana vizată să își dea încă o dată consimțământul în cazul în care modul în care consimțământul a fost dat este în conformitate cu condițiile Regulamentului, astfel încât operatorului să i se permită să continue o astfel de prelucrare după data aplicării Regulamentului. Prin urmare, operatorii care sunt capabili să demonstreze obținerea de la persoane vizate a unui consimțământ valabil pentru operațiuni realizate în scop de marketing direct, inițiate pe tărâmul Directivei 95/46/CE, puteau să continue aceste operațiuni fără cereri de reînnoire a consimțământului³¹⁾.

Potrivit art. 12 din Legea nr. 506/2004³²⁾ și art. 6 din Legea nr. 365/2002 privind comerțul electronic, republicată³³⁾, este interzisă efectuarea de comunicări comerciale prin utilizarea unor sisteme automate

²⁸⁾ One Trust, The Ultimate Consent Handbook for Privacy Professionals, 2018. Documentul este disponibil online la adresa <https://www.dataguidance.com/sites/default/files/20201228-onetrust-cookieconsent-handbook-digital.pdf>, accesată în data de 11.03.2022, p. 17.

²⁹⁾ I.A. Micu, Y. Beșleagă, art. cit., p. 2.

³⁰⁾ K. Marcel, 2 hónappal a GDPR után – Mi történt eddig?, 2018. Documentul este disponibil online la adresa <https://blog.crosssec.com/2-honappal-a-gdpr-utan-mi-tortent-eddig>, accesată în data de 28.03.2022.

³¹⁾ M. Maxim, Răspunderea civilă contractuală în domeniul protecției datelor cu caracter personal în contextul noului Regulament general (UE) privind protecția datelor nr. 2016/679, Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 76.

³²⁾ Publicată în M. Of. nr. 1101 din 25 noiembrie 2004.

³³⁾ Republicată în M. Of. nr. 959 din 29 noiembrie 2006.

de apelare și comunicare, prin fax sau poștă electronică sau orice altă metodă care folosește servicii de comunicații electronice destinate publicului, cu excepția cazului în care destinatarul și-a exprimat, în prealabil, în mod expres consimțământul pentru a primi astfel de notificări.

Cu toate acestea, înainte de aplicarea Regulamentului, era o practică comună achiziționarea bazelor de date și obținerea datelor de contact ale utilizatorilor prin folosirea casetelor bifate automat la crearea unui cont, prin care operatorii de date obțineau consimțământul pasiv al utilizatorilor pentru a trimite mesaje de marketing.

Mai mult, pe piața serviciilor, în special în sectorul telecomunicațiilor, s-a întâmplat, de multe ori, ca adresele de e-mail sau numerele de telefon ale persoanelor vizate furnizate la încheierea contractului să fie utilizate în scopuri de marketing fără a se solicita consimțământul sau fără ca utilizatorul să fie informat în prealabil.

Odată cu intrarea în vigoare a Regulamentului însă, s-au schimbat în mod fundamental regulile jocului în acest domeniu.

În primul rând, Regulamentul stabilește, prin considerentul (32), că „*consimțământul ar trebui acordat printr-o acțiune neechivocă care să constituie o manifestare liber exprimată, specifică, în cunoștință de cauză și clară a acordului persoanei vizate pentru prelucrarea datelor sale cu caracter personal*”. Așadar, mecanismele de obținere a consimțământului de tipul „opt – out” (prin care persoana vizată trebuie să debifeze o opțiune prebifată în cazul în care nu dorește să îi fie prelucrate datele) nu pot fi considerate valabile, la fel cum nici impunerea unor termeni comerciali abuzivi, fără altă opțiune, nu poate servi la demonstrarea obținerii consimțământului pentru prelucrarea datelor în scopuri subsecvente celui implicat de art. 6 alin. (1) lit. (b) din Regulament³⁴.

În al doilea rând, Regulamentul impune companiilor să demonstreze modul în care a fost obținut consimțământul. Regulamentul introduce cerințe pentru operatori de a lua măsuri suplimentare în scopul de a se asigura că obțin, păstrează și pot demonstra existența consimțământului valabil. În acest sens, art. 7 din Regulament cuprinde dispoziții specifice referitoare la păstrarea evidenței privind consimțământul.

O metodă eficientă mult folosită în practică pentru constatarea existenței reale a consimțământului este verificarea în două etape. De exemplu, la momentul transmiterii primei comenzi pe un site, clientul are posibilitatea de a bifa, printr-un click, opțiunea de a primi periodic, la adresa indicată pentru livrarea produselor, un newsletter cu oferte personalizate. Totodată, operatorul îi transmite persoanei vizate pe e-mail un link de verificare pe care aceasta trebuie să îl acceseze sau un SMS cu un cod de verificare, pentru confirmarea acordului la abonare³⁵.

Din practica Autorității Naționale de Supraveghere privind protecția datelor cu caracter personal (în continuare, „ANSPDCP”), putem observa că consimțământul persoanei vizate este unul dintre cele mai des întâlnite subiecte, din cauza faptului că foarte mulți operatori trimit comunicări în scop de marketing, așa-zisele *newsletters*, fără a avea consimțământul prealabil al persoanei vizate.

În România sunt mai multe cazuri în care ANSPDCP a aplicat amenzi pentru nerespectarea criteriilor prevăzute de Regulament.

În luna august a anului 2019, în urma investigațiilor realizate de ANSPDCP, a fost constatat faptul că operatorul INTELIGOMEDIAS.A. (*avocatnet.ro*) a folosit o metodă abuzivă de obținere a consimțământului prin folosirea unei căsuțe nebifate cu următorul conținut: „Nu vreau să primesc «personal update»,

³⁴ Art. 6 alin. (1) lit. (b) din Regulament prevede ipoteza în care prelucrarea este necesară pentru executarea unui contract la care persoana vizată este parte sau pentru a face demersuri, la cererea persoanei vizate, înainte de încheierea unui contract.

³⁵ I.A. Micu, Y. Beșleagă, art. cit., p. 2.

informarea trimisă zilnic, gratuit, pe e-mail, de avocatnet.ro”. Potrivit acestor condiții stabilite de operator, în măsura în care un utilizator a omis bifarea acestei căsuțe, a fost automat abonat, respectiv e-mailul său a fost introdus în baza de abonați. Astfel, abonarea a avut loc în absența unei manifestări de voință din partea utilizatorilor, care să indice în mod clar acceptarea prelucrării în scopul stabilit de operator. Din punctul de vedere al ANSPDCP, operatorul nu a putut face dovada obținerii unui consimțământ valabil, conform GDPR, pentru prelucrarea datelor cu caracter personal ale unui număr de 4.357 abonați. De asemenea, pentru transmiterea prin e-mail a informării zilnice, operatorul a prelucrat datele în baza unui temei legal neadecvat scopului, respectiv „executarea unui contract”. Amenda aplicată în acest caz a fost 9.000 euro³⁶⁾.

De asemenea, societatea Orange România SA a primit prima amendă pentru nerespectarea legislației privind protecția datelor încă din anul 2018, pe baza Legii nr. 677/2001. Astfel, prin decizia din 2018, ANSPDCP a constatat că operatorul a stocat copii ale actelor de identitate ale clienților săi fără să demonstreze că acești clienți își dăduseră consimțământul în mod valabil. În decizia sa, ANSPDCP a arătat că, în perioada cuprinsă între 1 și 26 martie 2018, Orange România a încheiat contracte de furnizare a unor servicii de telecomunicații mobile cu persoane fizice și că la respectivele contracte erau anexate copiile actelor de identitate ale acestor persoane. Potrivit ANSPDCP, societatea nu a făcut dovada faptului că clienții săi, ale căror contracte aveau anexate copii ale actelor lor de identitate, își dăduseră consimțământul cu privire la colectarea și la stocarea unor copii ale actelor lor de identitate. Împotriva acestei decizii, Orange România a introdus o contestație la Tribunalul București. Cauza a ajuns până la Curtea Europeană de Justiție, unde Curtea, în decizia sa, a statuat că operatorului de date îi revine sarcina să demonstreze că persoana vizată și-a manifestat, prin intermediul unui comportament activ, consimțământul pentru prelucrarea datelor sale cu caracter personal și că aceasta a obținut în prealabil o informare cu privire la toate circumstanțele aferente acestei prelucrări, într-o formă inteligibilă și ușor accesibilă, precum și utilizând un limbaj clar și simplu, care să-i permită să determine cu ușurință consecințele acestui consimțământ, astfel încât să se garanteze că acesta este dat în deplină cunoștință de cauză. Un contract privind furnizarea de servicii de telecomunicații care conține o clauză potrivit căreia persoana vizată a fost informată și a dat consimțământul pentru colectarea, precum și pentru stocarea unei copii a actului său de identitate, în scop de identificare, nu este de natură să demonstreze că această persoană și-a dat în mod valabil consimțământul:

- atunci când căsuța care se referă la această clauză a fost bifată de operatorul de date anterior semnării acestui contract sau
- atunci când clauzele contractului menționat sunt de natură să inducă persoana vizată în eroare cu privire la posibilitatea de a încheia contractul în discuție în pofida refuzului de a-și da consimțământul pentru prelucrarea datelor sale sau
- atunci când libera alegere de a se opune acestei colectări și acestei stocări este afectată în mod nejustificat de acest operator prin cerința ca, pentru a refuza să își dea consimțământul, persoana vizată să completeze un formular suplimentar în care să fie menționat acest refuz³⁷⁾.

Deși, în acest caz, amenda a fost aplicată înainte de intrarea în vigoare a Regulamentului, din hotărârea Curții reiese importanța implementării măsurilor tehnice și organizatorice prin care operatorul este capabil să demonstreze conformarea cu cerințele normelor privind protecția datelor cu caracter personal.

Un alt incident a fost constatat de ANSPDCP în anul 2021. În fapt, operatorul BNP Paribas Personal Finance SA a fost sancționat cu 10.000 lei pentru că nu a făcut dovada existenței consimțământului prealabil

³⁶⁾ ANSPDCP, Comunicat de presă. Documentul este disponibil online la adresa https://www.dataprotection.ro/?page=Alta_sanctiune_RGPD&lang=ro, accesată în data de 24.02.2022.

³⁷⁾ Cauza C-61/19, *Orange România SA împotriva Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal (ANSPDCP)*, ECLI:EU:C:2020:901.

al persoanei vizate. În fapt, persoana vizată a primit pe telefon mesaje comerciale de tip SMS din partea operatorului, cu toate că și-a exercitat, în repetate rânduri, dreptul de opoziție față de aceste prelucrări, motiv pentru care a reclamat aspectul către ANSPDCP³⁸⁾. Ca urmare a finalizării investigației, ANSPDCP a aplicat amenda, motivând că operatorul în cauză a încălcat prevederile dispozițiile art. 12 din Legea nr. 506/2004.

Oferirea posibilității de retragere a consimțământului este la fel de importantă ca obținerea consimțământului valabil exprimat.

Conform art. 7 alin. (3) din Regulament: „*Persoana vizată are dreptul să își retragă în orice moment consimțământul. Retragerea consimțământului nu afectează legalitatea prelucrării efectuate pe baza consimțământului înainte de retragerea acestuia. Înainte de acordarea consimțământului, persoana vizată este informată cu privire la acest lucru. Retragerea consimțământului se face la fel de simplu ca acordarea acestuia*”.

Înainte de a-și da consimțământul, persoana vizată trebuie informată despre existența dreptului de retragere, despre faptul că retragerea va afecta numai prelucrarea ulterioară și, ca o bună practică, și despre modul în care poate să retragă consimțământul. Operatorul trebuie să asigure metode la fel de ușoare pentru retragerea consimțământului ca și cele în care a fost acordat. De exemplu, pot fi folosite instrumentele de gestionare a preferințelor sau dashboards de confidențialitate. Dacă consimțământul este dat printr-un singur mijloc, persoana vizată ar trebui să poată folosi același mijloc pentru a-și retrage consimțământul³⁹⁾.

Autoritatea Națională de Supraveghere privind protecția datelor cu caracter personal, în foarte multe cazuri, a aplicat amenzi pentru încălcarea prevederilor privind retragerea consimțământului. În anul 2021, Telekom România Communications S.A. a fost sancționată cu avertisment ca urmare a constatării faptului că a prelucrat date în scop de marketing, deși nu avea un temei legal în acest sens, încălcând prevederile art. 6 din Regulament. În fapt, o persoană vizată, fost client al Telekom, odată cu încetarea relației contractuale, a menționat că își retrage consimțământul și nu mai dorește să primească informații cu privire la serviciile operatorului.

Cu toate acestea, operatorul a contactat persoana vizată, care și-a exercitat dreptul de opoziție și a solicitat ștergerea numărului său de telefon și adresa de e-mail din baza de date a Telekom. În mod accidental (operatorul a menționat că ar fi fost vorba de o eroare umană), din nou, Telekom contactează persoana vizată în scop de marketing. Persoana vizată a făcut iarăși o solicitare de a nu mai fi contactat și de a i se șterge datele din baza de date Telekom.

Pe lângă avertisment, pentru că operatorul a contactat telefonic o persoană care și-a exercitat dreptul de opoziție față de astfel de prelucrări, Telekom a fost sancționat și cu 2.000 euro, încălcând prevederile art. 21 din Regulament⁴⁰⁾.

De asemenea, societatea Dante International (administratorul eMAG) a fost amendată cu 3.000 euro, pentru că, la sfârșitul anului 2019, a trimis unei persoane fizice un mesaj comercial, deși aceasta a solicitat ștergerea adresei de e-mail din baza de date a operatorului, deoarece a fost obținută fără acordul său. Astfel, obiectul amenzii a fost trimiterea de mesaje comerciale nesolicitate, fără a avea consimțământul persoanei vizate⁴¹⁾.

³⁸⁾ ANSPDCP, Comunicat de presă. Documentul este disponibil online la adresa https://www.dataprotection.ro/?page=Amenda_pentru_incalcarea_RGPD&lang=ro, accesată în data de 24.02.2022.

³⁹⁾ One Trust, The Ultimate Consent Handbook for Privacy Professionals, 2018. Documentul este disponibil online la adresa <https://www.dataguidance.com/sites/default/files/20201228-onetrust-cookieconsent-handbook-digital.pdf>, accesată în data de 11.03.2022, p. 17.

⁴⁰⁾ ANSPDCP, Comunicat de presă. Documentul este disponibil online la adresa https://www.dataprotection.ro/?page=Comunicat_Presa_06_12_2021_2&lang=ro, accesată în data de 30.03.2022.

⁴¹⁾ ANSPDCP, Comunicat de presă. Documentul este disponibil online la adresa https://www.dataprotection.ro/?page=Comunicat_amenda_dante_international_martie_2020&lang=ro, accesată în data de 30.03.2022.

O cauză similară a avut și operatorul Artmark Holding SRL, care nu a dat curs cereri persoanei vizate, continuând să îi trimită mesaje comerciale de tip SPAM. Autoritatea a clasificat aceste acțiuni abuzive și contrare principiilor protejării datelor cu caracter personal. Amenda de 10.000 lei a venit însoțită și cu îndrumări și recomandări către operator⁴²⁾.

De asemenea, Elefant Online S.A. nu a putut face dovada obținerii consimțământului prealabil expres și neechivoc pentru transmiterea de mesaje comerciale prin e-mail. Mai mult decât atât, persoana vizată a continuat să primească astfel de mesaje și după dezabonarea (prin 2 metode) de la astfel de servicii. Astfel, ANSPDCP a aplicat o amendă contravențională, în valoare de 10.000 lei⁴³⁾.

Așa cum putem observa, ANSPDCP ne oferă exemple importante cu privire la folosirea în mod abuziv a adresei de e-mail și importanța respectării drepturilor persoanelor vizate.

3.2. OBTINEREA CONSIMȚĂMÂNTULUI PENTRU UTILIZAREA MODULELOR COOKIE PE PAGINA WEB

Pe măsură ce tehnologia a evoluat, a devenit necesară utilizarea unor noi tehnici pentru promovarea produselor și serviciilor. În loc de e-mailuri simple în căsuța poștală, companiile folosesc din ce în ce mai mult reclame direcționate, care sunt afișate utilizatorilor pe baza activităților efectuate în mediul online.

În prezent, aproape toate site-urile web utilizează în mod obișnuit module cookie pentru a urmări activitatea online a vizitatorilor, pentru a genera statistici și, în general, pentru a menține funcționarea website-ului.

„Cookie-uri” sunt fișiere de mici dimensiuni, formate din litere și numere, care sunt stocate pe calculator, terminalul mobil sau alte echipamente de pe care se accesează un website. Un cookie este instalat prin solicitarea emisă de către un web-server unui browser (de exemplu: Internet Explorer, Chrome), care stochează informații cu privire la activitatea utilizatorilor pe respectivele site-uri cum ar fi: paginile accesate sau perioada petrecută pe o anumită pagină⁴⁴⁾.

Fișierele de tip cookie permit recunoașterea echipamentului utilizatorului și afișarea în mod corespunzător a paginii de Internet, adaptată preferințelor individuale ale utilizatorului. Astfel, fișierele de tip cookie contribuie la crearea unei experiențe de navigare web simple și personalizate, în funcție de interesele, preferințele și comportamentul fiecărui utilizator.

Prin raportare la criteriul duratei de valabilitate, fișierele de tip cookie se clasifică în cookie-uri de sesiune, care se instalează în terminalul utilizatorului în timpul vizitei pe website și rămâne acolo până la închiderea sesiunii sau a browser-ului folosit, și cookie-uri permanente, care rămân în terminalul utilizat pentru o perioadă de timp mai mare, în funcție de parametrii acestora sau până când sunt șterse manual⁴⁵⁾.

După criteriul provenienței, fișierele de tip cookie se clasifică în fișiere generate și folosite de către website-ul principal (*First Party*) și fișiere create de terți (*Third Party*).

⁴²⁾ ANSPDCP, Comunicat de presă. Documentul este disponibil online la adresa https://www.dataprotection.ro/?page=Comunicat_Presa_Amenda_Artmark&lang=ro, accesată în data de 30.03.2022.

⁴³⁾ ANSPDCP, Comunicat de presă. Documentul este disponibil online la adresa https://www.dataprotection.ro/?page=Amenda_Elefant_Online&lang=ro, accesată în data de 30.03.2022.

⁴⁴⁾ J. Schwartz, 'Giving Web a Memory Cost Its Users Privacy'. Documentul este disponibil online la adresa www.nytimes.com/2001/09/04/business/giving-web-a-memory-cost-its-users-privacy.html, accesată în data de 11.03.2022.

⁴⁵⁾ Information Commissioner's Office, Guidance on the use of cookies and similar technologies. Documentul este disponibil online la adresa <https://ico.org.uk/media/for-organisations/guide-to-pecr/guidance-on-the-use-of-cookies-and-similar-technologies-1-0.pdf>, accesată în data de 11.03.2022.

În ceea ce privește funcționalitatea, există mai multe tipuri de module cookie, a căror clasificare cea mai comună este prezentată în Ghidul publicat de Camera de Comerț Internațională Britanică⁴⁶⁾, ghid care este relevant pentru stabilirea normelor care se aplică în cazul folosirii cookie-urilor. Conform acestui ghid, se face distincția între:

- cookie-uri strict necesare, care permit navigarea pe site-ul web. Fără aceste module cookie, este imposibil să se furnizeze conținutul site-ului (inclusiv utilizarea protocoalelor securizate). Această categorie include, de exemplu, a) așa-numitele «cookie-uri de sesiune», care sunt utilizate pentru a urmări datele introduse de utilizator în timpul comunicării cu furnizorul de servicii. De obicei, site-urile web utilizează propriile module cookie, care se bazează pe un identificator de sesiune (un număr de identificare temporară aleatoriu) și expiră cel târziu la sfârșitul sesiunii; b) cookie-uri de autentificare, care sunt utilizate pentru a identifica utilizatorul la autentificare (de exemplu, la autentificarea într-un cont privat). Aceste module cookie permit utilizatorilor să se identifice în timpul vizitelor pe site-ul web și să acceseze conținutul autorizat; c) cookie-uri de securitate, care sunt utilizate pentru a detecta încercările repetate de conectare eșuate la site-ul web sau sunt concepute pentru a proteja împotriva altor abuzuri ale sistemului de conectare.
- cookie-urile de performanță colectează informații despre modul în care vizitatorii utilizează un site web, de exemplu, ce pagini sunt vizitate cel mai des și/sau dacă utilizatorul întâmpină mesaje de eroare. De regulă, cookie-urile de performanță sunt folosite pentru a îmbunătăți modul în care funcționează website-ul.
- cookie-urile privind funcționalitatea înregistrează alegerile pe care utilizatorul le face, cum ar fi: limba preferată, dimensiunea caracterelor și oferă utilizatorului caracteristici personalizate de folosire a site-ului.
- cookie-urile pentru analiza web și direcționarea publicității permit site-urilor web să construiască profiluri comportamentale ale utilizatorilor și să afișeze reclame personalizate, pe baza intereselor individuale ale acestora. Informațiile colectate pentru monitorizarea comportamentului pot fi utilizate pentru a urmări o serie de activități online, cum ar fi ceea ce citesc, urmăresc sau caută utilizatorii sau chiar pentru a le determina locația exactă.

Identificatorul anonim și unic din conținutul cookie-urilor este, de obicei, suficient pentru îndeplinirea scopului (memorarea și setarea automată a funcțiilor site-ului web, colectarea de date statistice sau chiar afișarea de reclame direcționate), însă acest lucru nu înseamnă că utilizarea cookie-urilor nu este un mecanism eficient pentru urmărirea utilizatorilor, chiar dacă informațiile colectate sunt utilizate fără ca numele vizitatorului să fie cunoscut. „Persoanele fizice pot fi asociate cu identificadorii online furnizați de dispozitivele, aplicațiile, instrumentele și protocoalele lor, cum ar fi adresele IP, identificadorii cookie sau alți identifikatori (...). Aceștia pot lăsa urme care, în special atunci când sunt combinate cu identifikatori unici și alte informații primite de servere, pot fi utilizate pentru crearea de profiluri ale persoanelor fizice și pentru identificarea lor”⁴⁷⁾.

Cu toate acestea, este important de subliniat faptul că nu toate informațiile generate cu ajutorul modulelor cookie (sau al altor tehnologii similare) pot identifica efectiv o persoană, chiar și indirect. Prin urmare, nu se poate spune, în general, că toate modulele cookie ar trebui să fie considerate identifikatori online sau că informațiile colectate prin utilizarea lor sunt întotdeauna date cu caracter personal.

În primul rând, protejarea confidențialității comunicațiilor în cazul concret al utilizării de module cookie și dispozitive similare este prevăzută, în principal, de art. 5 alin. (3) din Directiva 2002/58/CE, astfel cum

⁴⁶⁾ International Chamber of Commerce, ‘ICC UK Cookie guide’. Documentul este disponibil online la adresa www.huntingact.org/wp-content/uploads/icc-uk-cookie-guide.pdf, accesată în data de 11.03.2022.

⁴⁷⁾ Considerentul (30) din Regulament.

a fost modificată prin Directiva 2009/136/CE⁴⁸⁾, care prevede că: „*Statele membre se asigură că stocarea de informații sau dobândirea accesului la informațiile deja stocate în echipamentul terminal al unui abonat sau utilizator este permisă doar cu condiția ca abonatul sau utilizatorul în cauză să își fi dat acordul, după ce a primit informații clare și complete, în conformitate cu Directiva 95/46/CE, inter alia, cu privire la scopurile prelucrării. Aceasta nu împiedică stocarea sau accesul tehnic cu unicul scop de a efectua transmisia comunicării printr-o rețea de comunicații electronice sau în cazul în care acest lucru este strict necesar în vederea furnizării de către furnizor a unui serviciu al societății informaționale cerut în mod expres de către abonat sau utilizator*”.

Astfel, putem observa că Directiva 2002/58/CE impune obținerea consimțământului în cunoștință de cauză în vederea stocării de informații în mod legal sau a obținerii accesului la informațiile stocate în echipamentul terminal al unui abonat sau utilizator, cu excepția cazului în care prelucrarea acestor informații este strict necesară în vederea furnizării unui serviciu al societății informaționale cerut în mod expres de către abonat sau utilizator.

În cazul în care, ca urmare a introducerii și recuperării informațiilor prin intermediul modulelor cookie sau al unor dispozitive similare, informațiile colectate sunt considerate date cu caracter personal, pe lângă art. 5 alin. (3) mai sus menționat, se aplică și Regulamentul privind protecția datelor cu caracter personal, care însă nu stabilește în mod direct necesitatea obținerii consimțământului în vederea prelucrării informațiilor stocate de modulele cookie, lăsând la latitudinea operatorului să aleagă unul dintre temeiurile legale prevăzute de art. 6 din Regulament.

Astfel, în situația aplicării ambelor norme, se ridică problema stabilirii dispozițiilor aplicabile fiecăreia dintre ele⁴⁹⁾.

În acest sens, vom avea în vedere considerentul (173) din Regulament, care prevede că: „*Prezentul regulament ar trebui să se aplice tuturor aspectelor referitoare la protecția drepturilor și libertăților fundamentale legate de prelucrarea datelor cu caracter personal, care nu fac obiectul unor obligații specifice cu același obiectiv ca cel stabilit în Directiva 2002/58/CE a Parlamentului European și a Consiliului, inclusiv obligațiile privind operatorul și drepturile persoanelor fizice*”.

Vom observa că art. 5 alin. (3) din Directiva asupra confidențialității și comunicațiilor electronice, care se referă la consimțământul în cunoștință de cauză, este aplicabil în mod direct, având în vedere o aplicare a doctrinei conform căreia o lege care reglementează o problemă specifică (*lex specialis*) are prioritate asupra unei legi care reglementează o problemă generală (*lex generalis*), Directiva fiind o lege specială, în acest caz, în sectorul comunicațiilor electronice.

Nu în ultimul rând, trebuie să discutăm și cazul în care informațiile colectate prin intermediul modulelor cookie sunt date cu caracter personal, dar regulile prevăzute în Directivă nu se aplică, având în vedere că acesta cade sub excepția prevăzută în Directivă și prelucrarea este strict necesară în vederea furnizării de către furnizor a unui serviciu al societății informaționale cerut în mod expres de către abonat sau utilizator.

Conform Orientărilor Grupului de lucru, următoarele cookie-uri pot fi scutite de obținerea consimțământului în cunoștință de cauză în anumite condiții, dacă nu sunt utilizate în alte scopuri:

1) cookie-urile de înregistrare a inputului utilizatorului (*session-id*), pe durata unei sesiuni, sau cookie-urile persistente, limitate la câteva ore în anumite cazuri;

⁴⁸⁾ Directiva 2009/136/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 de modificare a Directivei 2002/22/CE privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile de comunicații electronice, a Directivei 2002/58/CE privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului, publicată în J. Of., seria L, nr. 337 din 18 decembrie 2009.

⁴⁹⁾ Grupul de lucru „Articolul 29”, Avizul nr. 2/2010 privind publicitatea comportamentală online, adoptat la 22 iunie 2010, pp. 10-11.

- 2) cookie-urile de autentificare, utilizate pentru servicii autentificate, pe întreaga durată a unei sesiuni;
- 3) cookie-urile de securitate centrate pe utilizator, utilizate pentru a detecta abuzurile legate de autentificare, persistente, dar limitate în timp;
- 4) cookie-urile de sesiune ale playerelor multimedia, cum ar fi cookie-urile flash, pe întreaga durată a unei sesiuni;
- 5) cookie-urile de sesiune pentru echilibrarea încărcării, pe întreaga durată a sesiunii;
- 6) cookie-urile persistente de personalizare a interfeței de utilizator, pe întreaga durată a unei sesiuni (sau pentru puțin mai mult timp);
- 7) cookie-urile de terță parte de schimb de conținut ale plugin-urilor sociale, pentru membrii conectați ai unei rețele sociale⁵⁰.

Cu toate acestea, este important de remarcat faptul că utilizările cookie-urilor sunt atât de diverse, încât, în multe cazuri, este imposibil să le clasificăm în mod clar.

Atunci când, conform Directivei, nu este necesar consimțământul pentru folosirea cookie-urilor necesare, vom apela la normele prevăzute de GDPR, care menționează un total de șapte temeuri legale din care operatorul este liber să aleagă. Desigur, consimțământul poate fi, de asemenea, un temei juridic adecvat în acest caz, dar, în cazul în care sunt îndeplinite celelalte condiții, operatorul poate folosi una dintre celelalte temeuri legale.

3.3. OBTINEREA CONSIMȚĂMÂNTULUI LA LOCUL DE MUNCĂ

Conform art. 38 teza I C.muncii, „salariații nu pot renunța la drepturile ce le sunt recunoscute prin lege”, implicit nici la dreptul de protecție împotriva prelucrării nelegale a datelor sale personale.

Regulamentul subliniază nevoia de a proteja interesele specifice ale angajaților și prevede că „statele membre pot prevedea norme mai detaliate pentru a asigura protecția drepturilor și a libertăților cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal ale angajaților în contextul ocupării unui loc de muncă, în special în scopul recrutării, al îndeplinirii clauzelor contractului de muncă, inclusiv descărcarea de obligațiile stabilite prin lege sau prin acorduri colective, al gestionării, planificării și organizării muncii, al egalității și diversității la locul de muncă, al asigurării sănătății și securității la locul de muncă, al protejării proprietății angajatorului sau a clientului, precum și în scopul exercitării și beneficierii, în mod individual sau colectiv, de drepturile și beneficiile legate de ocuparea unui loc de muncă, precum și pentru încetarea raporturilor de muncă”⁵¹.

Anterior aplicării Regulamentului general privind protecția datelor, consimțământul salariatului pentru prelucrarea datelor sale cu caracter personal a fost un temei mult utilizat în practică de către angajatorii din România. Așa cum putem observa din practică, încă o serie de operatori încearcă să dovedească respectarea prevederilor Regulamentului prin faptul că au obținut documente semnate de angajați prin care aceștia au exprimat acordul privind prelucrarea datelor care îi privesc.

Deși, la prima vedere, ar părea că acesta este cel mai facil temei pentru prelucrarea datelor personale ale angajatului, se pune problema raportului de forțe inegal dintre angajat și angajator. Având în vedere dependența care rezultă din relația dintre angajator și angajat, există un dezechilibru de putere fiind puțin probabil ca persoana vizată să poată refuza să-și acorde consimțământul față de angajatorul său fără a se

⁵⁰) Grupul de lucru „Articolul 29”, Avizul nr. 04/2012 cu privire la exceptările de la consimțământul privind modulele cookie, adoptat la 7 iunie 2012, pp. 12-13.

⁵¹) Art. 88 alin. (1) din Regulament.

confrunța cu temerea sau cu riscul real de consecințe negative ca urmare a unui refuz. Astfel, este foarte dificil ca angajatorii să prelucreză datele personale ale angajaților actuali sau viitori pe baza consimțământului, întrucât este puțin probabil ca acesta să fie acordat în mod liber⁵²⁾.

Astfel, clauzele din contractul de muncă prin care salariatul își exprimă acordul cu privire la prelucrarea tuturor datelor personale sau a unei categorii de date sunt lovite de nulitate absolută.

De asemenea, în opinia Grupului de lucru pentru protecția datelor instituit în temeiul articolului 29: „*acolo unde prelucrarea datelor este necesară și reprezintă o consecință inevitabilă a raporturilor de muncă, un angajator se înșală atunci când încearcă să justifice această prelucrare pe baza consimțământului. Folosirea consimțământului de către angajator ar trebui să se limiteze la cazurile în care angajatul are o reală libertate de alegere și poate să-și retragă consimțământul fără a fi prejudiciat*”⁵³⁾.

Mai mult, în cuprinsul Opiniei nr. 15/2011 a Grupului de lucru „Articolul 29”, este evidențiat faptul că, în cazul în care persoana vizată se află sub influența operatorului de date, cum ar fi o relație de muncă, din cauza naturii relației sau a circumstanțelor speciale, aceasta ar putea să se teamă că ar putea fi tratată diferit dacă nu acceptă prelucrarea datelor⁵⁴⁾.

Însă aceasta nu înseamnă că angajatorii nu pot să se bazeze niciodată pe consimțământul angajaților ca bază legală pentru prelucrarea datelor. Pot exista situații când angajatorul poate demonstra că acordarea consimțământului a fost făcută fără a exista vreun element de constrângere, presiune sau incapacitate de a-și exprima voința în mod liber⁵⁵⁾.

În acest sens, Grupul de lucru „Articolul 29” ne oferă următorul exemplu: „*Un echipaj de filmare urmează să filmeze într-o anumită parte dintr-un birou. Angajatorul cere tuturor angajaților care își desfășoară activitatea în acea parte consimțământul de a fi filmați, deoarece aceștia ar putea să apară pe fundalul filmării. Cei care nu vor să fie filmați nu sunt sancționați sub nicio formă, dar, în schimb, le sunt oferite munci echivalente în altă parte a clădirii pe durata filmărilor*”⁵⁶⁾.

În relațiile de muncă, consimțământul, ca temei legal al prelucrării, este folosit destul de des pentru a activa sisteme de monitorizare, cum ar fi camerele de supraveghere la locul de muncă. Acest lucru este cu atât mai deranjant pentru persoanele vizate cu cât există cazuri în care se fac, fără nicio informare, înregistrări audio-video prin diverse sisteme.

Astfel, utilizarea camerelor de supraveghere video reprezintă unul dintre cele mai problematice și contestate aspecte în relațiile de muncă, ceea ce putem observa și din practica autorităților.

În concret, în anul 2019, ANSPDCP a efectuat o investigație la operatorul Glove Technology SRL, care a instalat camere de supraveghere audio-video în birourile angajaților (deci la locul de muncă), fără a își duce la îndeplinire obligațiile de legalitate, echitabilitate și transparență (adică nu avea temei legal – nu exista consimțământ, nu a avut un test de proporționalitate și nici nu a făcut informarea persoanelor vizate). Totodată, firma a montat aceste camere audio-video pentru a folosi informațiile colectate la o dată ulterioară, împotriva angajaților.

⁵²⁾ Grupul de lucru „Articolul 29”, Orientările 05/2020 privind consimțământul în temeiul Regulamentului 2016/679, adoptate la 4 mai 2020, p. 10.

⁵³⁾ Grupul de lucru „Articolul 29”, Avizul nr. 8/2001 privind prelucrarea datelor personale în contextul ocupării forței de muncă, p. 3.

⁵⁴⁾ Grupul de lucru „Articolul 29”, Avizul nr. 15/2011 privind definiția consimțământului, p. 14.

⁵⁵⁾ I.A. Micu, Y. Beșleagă, art. cit., p. 2.

⁵⁶⁾ Grupul de lucru „Articolul 29”, Orientări asupra consimțământului în temeiul Regulamentului 2016/679, adoptate la 28 noiembrie 2017, p. 7.

Astfel, ANSPDCP, pe lângă aplicarea unei amenzi de 5.000 euro, a pus în vedere operatorului să înceteze orice operațiune de monitorizare prin acest sistem, să șteargă orice evidențe ale înregistrărilor prin sistemul dat și să asigure conformitatea sa⁵⁷⁾.

Într-o altă cauză, în 2019, PRICEWATERHOUSECOOPERS BUSINESS SOLUTIONS S.A. (PwC) a fost amendată cu 150.000 euro pentru aplicarea bazei legale necorespunzătoare și încălcarea principiului răspunderii de către o companie.

Conform comunicatului, Autoritatea elenă pentru protecția datelor a efectuat o investigație privind legalitatea procesării datelor cu caracter personal ale angajaților companiei, care reclamaseră faptul că au fost obligați să-și acorde consimțământul pentru prelucrarea datelor lor personale de către operator. Autoritatea a constatat că operatorul în cauză a prelucrat în mod ilegal datele cu caracter personal ale angajaților săi, contrar dispozițiilor art. 5 alin. (1) lit. (a) din Regulament, deoarece a folosit un temei legal necorespunzător.

Totodată, acesta a prelucrat datele personale ale angajaților săi, contrar dispozițiilor art. 5 alin. (1) lit. (a), (b) și (c) din Regulament, spunând că prelucrează date în baza consimțământului, în conformitate cu art. 6 alin. (1) lit. (a) din Regulament, în timp ce, în realitate, prelucrau datele lor sub o bază legală diferită, despre care angajații nu au fost niciodată informați.

Deși era responsabilă în calitate de operator, PwC nu a putut demonstra conformitatea cu art. 5 alin. (1) din Regulament, încălcând principiul răspunderii, prevăzut la art. 5 alin. (2) din Regulament, prin transferarea sarcinii dovezii de conformitate către persoanele vizate. Astfel, autoritatea a impus măsuri corective și sancțiuni administrative⁵⁸⁾.

După cum observăm din practică, folosirea consimțământului angajaților pentru instalarea camerelor de supraveghere video la locul de muncă nu constituie o bază legală potrivită. Este nevoie mai degrabă de demonstrarea interesului legitim al operatorului.

Art. 5 din Legea nr. 190/2018 privind măsuri de punere în aplicare a Regulamentului⁵⁹⁾ tratează în mod expres interesul legitim al angajatorului în utilizarea sistemelor de monitorizare prin mijloace de comunicații electronice și/sau prin mijloace de supraveghere video la locul de muncă și, în consecință, prelucrarea datelor cu caracter personal ale angajaților.

Prelucrarea datelor în baza interesului legitim implică o serie de obligații pentru operatorul de date și este permisă numai dacă:

- a) interesele legitime urmărite de angajator sunt temeinic justificate și prevalează asupra intereselor sau drepturilor și libertăților persoanelor vizate;
- b) angajatorul a realizat informarea prealabilă obligatorie, completă și în mod explicit a angajaților;
- c) angajatorul a consultat sindicatul sau, după caz, reprezentanții angajaților înainte de introducerea sistemelor de monitorizare;
- d) alte forme și modalități mai puțin intruzive pentru atingerea scopului urmărit de angajator nu și-au dovedit anterior eficiența; și

⁵⁷⁾ ANSPDCP, Comunicat de presă. Documentul este disponibil online la adresa https://www.dataprotection.ro/?page=Comunicat_Presa_21.10.2021_2&lang=ro, accesată în data de 24.03.2022.

⁵⁸⁾ Cr.-Șt. Donciu, PwC amendată cu 150.000 EUR pentru nerespectarea GDPR! Documentul este disponibil online la adresa <https://dpo-net.ro/pwc-amendata-pentru-nerespectarea-gdpr/?fbclid=IwAR0VmhIt9uBJdTJnflLiAL4ApKnO1E4l-3U5R1146i73WqaeQM00MuHEA>, accesată în data de 13.03.2022.

⁵⁹⁾ Publicată în M. Of. nr. 651 din 26 iulie 2018.



e) durata de stocare a datelor cu caracter personal este proporțională cu scopul prelucrării, dar nu mai mare de 30 de zile, cu excepția situațiilor expres reglementate de lege sau a cazurilor temeinic justificate⁶⁰.

4. CONCLUZII

Având în vedere toate cele prezentate, putem concluziona că identificarea și implementarea mecanismelor care asigură obținerea unui consimțământ valid reprezintă o sarcină dificilă.

În primul rând, Internetul lucrurilor și rețelele electrice inteligente creează provocări privind confidențialitatea și protecția datelor cu caracter personal. În acest context, consimțământul rămâne un mijloc important de control al datelor cu caracter personal pentru persoane vizate, de aceea obținerea corectă a acestuia devine din ce în ce mai importantă. Controlul persoanelor vizate asupra modului în care sunt prelucrate datele cu caracter personal care le aparțin trebuie să fie efectiv, și nu doar iluzoriu, fiind esențială respectarea tuturor condițiilor prevăzute de Regulament, astfel cum sunt clarificate și detaliate și în Orientările Grupului de lucru „Articolul 29”.

În al doilea rând, chiar și în ipoteza în care consimțământul persoanelor vizate este temeiul prelucrării, aceasta nu presupune o libertate mai mare pentru operator în privința modului în care alege să prelucreze datele. Faptul că persoanele vizate și-au dat acordul la prelucrare nu conduce la atenuarea rigorii celorlalte obligații ale operatorului, acesta fiind în continuare ținut să respecte limitările legate de scopul prelucrării și de stocare, principiul reducerii la minimum a datelor, exactitatea, integritatea și confidențialitatea datelor cu caracter personal, păstrând documente care să ateste respectarea obligațiilor sale.

Ori de câte ori constatăm că prelucrarea datelor cu caracter personal poate avea ca temei legal doar consimțământul, este de recomandat parcurgerea următoarelor etape, ca să ne asigurăm conformitatea cu cerințele Regulamentului european, respectiv:

1. verificăm dacă consimțământul este cel mai adecvat temei legal pentru prelucrare;
2. cererea consimțământului pentru prelucrare este separată de alți termeni și alte condiții;
3. cerem persoanelor vizate să ne dea consimțământul prin metode opt-in;
4. nu folosim căsuțe prebifate sau orice alt tip de consimțământ implicit;
5. limbajul folosit este unul simplu, ușor de înțeles;
6. menționăm de ce colectăm datele cu caracter personal și ce facem cu ele;
7. solicităm consimțământ distinct pentru fiecare scop în parte;
8. în interiorul notificării, am denumit organizația noastră și terțe persoane care vor avea acces la date;
9. am explicat că persoana vizată are dreptul să își retragă consimțământul;
10. asigurăm că retragerea consimțământului poate fi făcută fără vreun prejudiciu;
11. serviciul nostru nu este condiționat de consimțământ;
12. dacă oferim servicii minorilor, asigurăm metode prin care verificăm vârsta persoanelor vizate și obținem acordul părinților/reprezentanților.

⁶⁰ Art. 5 din Legea nr. 190/2018 privind măsuri de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor).

CURTEA DE APEL CLUJ. NATURA ACTELOR EMISE ÎN PROCEDURA DISCIPLINARĂ. CARACTERUL EXECUTORIU AL ACESTORA



Dan-Sebastian Chertes¹⁾

Rezumat: Prin decizia comentată, Curtea de Apel Cluj a arătat că deciziile instanțelor disciplinare ale profesiei de avocat au caracter de act administrativ, motiv pentru care ele devin executorii la momentul finalizării procedurii în fața acestor organe, iar suspendarea acestora se poate dispune doar prin intermediul procedurii stabilite de art. 14 și 15 din Legea nr. 554/2004, nefiind suficientă simpla atacare a acestora în fața instanței de contencios administrativ. De asemenea, s-a stabilit și că, în calitate de organ cu atribuții de punere în executare a hotărârii disciplinare, consiliul baroului va proceda la comunicarea către avocat a momentului de la care i se aplică sancțiunea disciplinară.

Cuvinte-cheie: act administrativ; caracter executoriu; procedură disciplinară; Comisia centrală de disciplină; decizie disciplinară; comunicare prin executor.

Summary: Through the commented decision, the Cluj Court of Appeal established that the decisions of the disciplinary courts of the legal profession have the character of an administrative act, reason for which they become enforceable at the end of the procedure before these bodies, and their suspension can be ordered only through the procedures establish by the articles 14, and 15 of Law no. 554/2004, as their simple appeal before the administrative contentious court is not sufficient. It was also established that, as a body with powers to enforce the disciplinary decision, the bar council will communicate to the lawyer the moment when the disciplinary sanction is enforced.

Keywords: administrative act; executory character; disciplinary procedure; central disciplinary Commission; disciplinary decision; communication through the executor.

¹⁾ Dan-Sebastian Chertes este avocat, membru al Baroului Cluj și al Consiliului Baroului Cluj. Poate fi contactat la adresa de e-mail chertes@chertes.legal.

Prin decizia civilă nr. 1332 din 17 noiembrie 2021 a Curții de Apel Cluj, s-a respins ca nefondat recursul declarat de avocat împotriva sentinței civile nr. 1400 din 14 mai 2021 a Tribunalului Cluj.

În esență, dezbateră juridică a pornit de la caracterul executoriu al hotărârii Comisiei centrale de disciplină a U.N.B.R. de menținere a sancțiunii disciplinare aplicate avocatului de către Comisia de disciplină a Baroului Cluj, sancțiune care se individualizase în interdicția exercitării profesiei pe o perioadă de un an.

Ulterior confirmării soluției de către Comisia centrală de disciplină a U.N.B.R., prin respingerea contestației avocatului, Baroul Cluj, în calitate de organ de executare, având atribuția de a pune în executare sancțiunea disciplinară, a comunicat avocatului, prin executor, acest aspect, moment de la care sancțiunea a început să își producă efecte.

Avocatul a atacat în contencios administrativ decizia Consiliului Baroului Cluj de punere în executare a sancțiunii disciplinare, arătând, în esență, că „*decizia amintită nu este definitivă, putând fi atacată, conform prevederilor art. 65 lit. q) din Legea nr. 51/1995 și ale art. 76 alin. (1) din Statutul avocatului la Consiliul U.N.B.R., astfel că nu poate fi pusă în executare*”.

În motivarea sa, acesta a susținut că nu poate fi pusă în executare hotărârea instanțelor disciplinare cât timp hotărârea organului cu caracter jurisdicțional poate fi atacată pe calea contestației, în fața instanțelor judecătorești competente.

Atât instanța de fond, cât și cea de recurs au respins argumentele avocatului, relevând eroarea de interpretare în care acesta a persistat în ambele faze procesuale.

Curtea a reținut, în decizia sa, că actele de natură administrativă sunt executorii de drept, iar deciziile comisiei de disciplină au o asemenea natură. Din acest motiv, s-a arătat că „*simpla existență a unei căi de atac în fața instanțelor de contencios administrativ nu are efect suspensiv de executare, în acest sens fiind relevante dispozițiile art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004, care prevăd suspendarea judiciară facultativă*”.

S-a reținut și că „*sancțiunea disciplinară aplicată reclamantului devine executorie ulterior epuizării căilor de atac în fața organelor profesiei (prin respingerea contestației de către Comisia centrală de disciplină), astfel că, în mod firesc, revenea Consiliului Baroului Cluj, în calitate de organ de executare, atribuția de a pune în executare sancțiunea disciplinară, comunicând reclamantului că este suspendat din profesie de la comunicarea hotărârii*”.

S-a arătat, prin urmare, că argumentele Consiliului Baroului Cluj au fost corecte la momentul la care s-a susținut că, „*atât timp cât executarea sancțiunii disciplinare nu este suspendată de o instanță de judecată, conform art. 14 sau art. 15 din Legea nr. 554/2004, simpla punere în executare a sancțiunii disciplinare a suspendării din profesie de către consiliul baroului din care face parte avocatul sancționat este pe deplin legală și temeinică*”.

Criticile avocatului care a considerat că hotărârile disciplinare ale organelor profesiei ar avea caracter executoriu doar după epuizarea contestațiilor prevăzute de lege în fața instanțelor de contencios administrativ, legea neprevăzând vreo „suspendare de drept” a efectului acestora, au fost combătute de instanța de contencios, reținându-se că regula în materie de contencios disciplinar este cea a caracterului executoriu al dispozițiilor de sancționare.

Au fost găsite neîntemeiate și criticile cu privire la modalitatea de comunicare a hotărârii consiliului baroului de punere în executare și a deciziei Comisiei centrale de disciplină prin executor judecătoresc, deoarece o astfel de modalitate este în conformitate și permisă explicit de art. 154 alin. (5) C.pr.civ. în materia comunicării actelor de procedură, dispozițiile fiind aplicabile în completare, conform art. 87 alin. (5) din Legea nr. 51/1995, republicată, și art. 287 alin. (1) din Statutul profesiei de avocat, modalitatea de la art. 154 alin. (4) C.pr.civ. fiind o modalitate distinctă de comunicare a actelor de procedură, ale cărei cerințe speciale nu se cumulează cu cele ale art. 154 alin. (5) C.pr.civ.

S-a arătat suplimentar și că, față de „cerința scrisorii recomandate cu confirmare de primire și conținut declarat de care se prevalează reclamantul, Curtea reține că aceasta este prevăzută de art. 283 alin. (2) din Statutul profesiei de avocat doar pentru convocarea în fața Comisiei de disciplină”.

Prin urmare, raportat la neregulile de comunicare a deciziei a cărei anulare s-a solicitat, prin prisma textelor amintite, Curtea a reținut că în mod temeinic a decis instanța fondului că acest aspect nu este un motiv de anulare a actului administrativ.

În concluzie, a stabilit Curtea, „textele de lege enumerate de către reclamant pentru a susține caracterul nedefinitiv și, astfel, neexecutoriu al sancțiunii disciplinare aplicate sunt irelevante în cauză, în condițiile în care decizia a cărei anulare se solicită are valoarea juridică a unui act administrativ ce are, prin definiție, caracter executoriu. Potrivit art. 1, 2, 14 și 15 din Legea nr. 554/2004, acest caracter executoriu se suspendă prin parcurgerea procedurii reglementate de art. 14 și 15 din Legea nr. 554/2004, și nu prin atacarea în fața instanței de contencios administrativ a respectivului act administrativ”.

CONDIȚII DE PUBLICARE ÎN JURNALUL BAROULUI CLUJ (JBC)

I. CONDIȚII PRIVIND CONȚINUTUL ARTICOLULUI:

JBC își propune să publice articole și comentarii de practică judiciară din toate domeniile dreptului. Pentru o calitate ridicată a materialelor ce urmează a fi publicate, Consiliul Științific asigură selectarea acelor care îndeplinesc condițiile de coerență și care urmează o linie argumentativă în acord cu logica materiei de drept din care subiectul tratat face parte. Materialele trimise spre publicare pot fi în limba română sau în limba engleză.

II. CONDIȚII PRIVIND FORMA ARTICOLULUI:

Întreg materialul va fi scris cu font Times New Roman, caractere de 12.

1. Titlul articolului

Titlul articolului se va scrie cu majuscule, aliniere centrat, în limba română și în limba engleză.

2. Autorul/autorii articolului

Prenumele și numele autorului/autorilor se scriu în dreapta paginii, sub titlu, fiind precedate de gradul didactic și titlul științific (dacă este cazul). Numele va fi urmat de indicarea afilierii instituționale principale (pentru fiecare autor separat, dacă este cazul). Toate acestea se vor scrie cu aliniere dreapta. Adresa de e-mail se va trece ca o notă de subsol, la fiecare autor în parte, împreună cu orice alte date relevante despre acesta.

3. Rezumatul articolului

Rezumatul va avea aproximativ o jumătate de pagină și va fi scris în limba română și în limba engleză, cu italic, aliniere justify.

4. Cuvinte-cheie

Se vor menționa 4-6 cuvinte sau expresii cheie care surprind esența lucrării, scrise în limba română și în limba engleză, cu italic, aliniere justify.

5. Corpul articolului

Textul articolului se va redacta în limba română sau în limba engleză, aliniere justify și spațiere la un rând distanță. Articolele trimise nu trebuie să depășească 20 de pagini. În cazuri excepționale, se acceptă și articole voluminoase, care pot fi publicate în mai multe părți.

Articolul va fi structurat pe secțiuni, fiecare secțiune având un titlu. Secțiunea introductivă va cuprinde identificarea problemei cercetate și structura cercetării. La sfârșitul articolului va fi inserată o secțiune de concluzii.

6. Notele de subsol

Notele de subsol se redactează cu caractere de 10, aliniere justify și spațiere la un rând distanță. Notele de subsol se vor numerota în mod continuu pentru întreg articolul, și nu prin reluarea numerotării la fiecare pagină. Toate lucrările și jurisprudența citate se vor indica numai în notele de subsol. În cazul lucrărilor citate, se menționează inițiala prenumelui și numele autorului sau autorilor materialelor bibliografice citate, apoi titlul materialului (carte, articol), editura/revista, orașul, anul apariției/numărul revistei, numărul paginii/paginilor. Denumirile editurilor, precum și cele ale cărților și revistelor se scriu complet, nu prescurtat. Titlul cărților și al articolelor se scriu cu italic. Denumirile revistelor se vor scrie între ghilimele. Dacă se folosesc articole, rapoarte, documente oficiale, care sunt disponibile online, citarea acestora se va face după regulile de mai sus, cu mențiunea că „documentul este disponibil online la adresa [...]”.

7. Politica de acces liber

Jurnalul Baroului Cluj oferă **acces liber on-line**, ceea ce înseamnă că întreg **conținutul este disponibil gratuit**. Utilizatorii pot citi și, în scop noncomercial, descărca, copia, distribui, imprima, căuta, crea link-uri către textul integral al articolelor din această revistă, fără a solicita permisiunea autorului sau a editorului, sub rezerva respectării următoarei condiții: *să menționeze numele autorului(ilor), titlul articolului, faptul că articolul este publicat în Jurnalul Baroului Cluj și să indice pagina/paginile citată(e) din revistă*. Dacă se dorește prescurtarea numelui revistei, solicităm să se utilizeze prescurtarea J.B.C.

8. Adresa de corespondență

Materialele se vor trimite în format electronic la adresa de e-mail: **baroulcluj@gmail.com**