

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



Diana Ionescu<sup>1)</sup>

**Rezumat:** Articolul analizează jurisprudența Tribunalului Maramureș și a Curții de Apel Cluj în ceea ce privește depozitul de deșeuri din Sighetu Marmăției, 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 Marmăției, 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.

<sup>1)</sup> 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](mailto: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 deșeurilor<sup>2)</sup>. 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 Marmăției 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 Marmăției, pe str. Teplîței. 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

<sup>2)</sup> 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 m<sup>2</sup>. 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 m<sup>2</sup> la 18.823 m<sup>2</sup>.

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 m<sup>3</sup> 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 m<sup>3</sup> 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 m<sup>3</sup>. 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. Regulile 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 deșeuri<sup>3)</sup>. 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.

<sup>3)</sup> 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 transfer<sup>4)</sup>.

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 ani<sup>5)</sup>. 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.

<sup>4)</sup> 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.

<sup>5)</sup> 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 deșeuri<sup>6)</sup>, 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 deșeurilor<sup>7)</sup>.

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 deșeurilor<sup>8)</sup>. 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 populației<sup>9)</sup>, 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 locuite<sup>10)</sup>.

<sup>6)</sup> 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.

<sup>7)</sup> Publicată în M. Of. nr. 11 din 5 ianuarie 2018.

<sup>8)</sup> Publicată în M. Of. nr. 794 din 18 august 2021.

<sup>9)</sup> Publicat în M. Of. nr. 127 din 21 februarie 2014.

<sup>10)</sup> 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-8508-213858cddb0e>, 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 2020<sup>11)</sup>, 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 Justiție<sup>12)</sup>.

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”<sup>13)</sup>. 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

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

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

<sup>13)</sup> 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](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 lege<sup>14)</sup>, 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 2019<sup>15)</sup>, Tribunalul Maramureș a admis acțiunea formulată de reclamantă.

<sup>14)</sup> 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”.

<sup>15)</sup> 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 administrativ<sup>16)</sup>.

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

<sup>16)</sup> 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 deșuri. 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 deșuri. 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 deșuri 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 deșuri, 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 deșuri, 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 deșuri.

**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 2020<sup>17)</sup>. 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

<sup>17)</sup> 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 2020<sup>18)</sup>, 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. Declarația 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

<sup>18)</sup> 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 deciziei<sup>19)</sup>.

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 2020<sup>20)</sup> 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

<sup>19)</sup> 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.

<sup>20)</sup> 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 Marmăției 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, NH<sub>3</sub> și H<sub>2</sub>S, 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, NO<sub>2</sub>, H<sub>2</sub>S, SO<sub>2</sub>) 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 public<sup>21)</sup>.

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 mediu<sup>22)</sup> (cunoscută și sub numele de „Convenția de la Aarhus”), ratificată de România prin Legea nr. 86/2000<sup>23)</sup>, prevede: „1. Fiecare parte va asigura că: (...) c) în cazul oricărei amenințări iminente a sănătății umane sau a mediului, cauzată de

<sup>21)</sup> Publicată în M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001.

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

<sup>23)</sup> 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 (...)<sup>24</sup>.

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 Urgență<sup>25</sup>, 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 prefecților, 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 2019<sup>26</sup>, 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

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Publicată în M. Of. nr. 361 din 26 aprilie 2004.

<sup>26</sup> 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 Marmăției 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 Marmăției. 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. Maramureș<sup>27)</sup>, 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

<sup>27)</sup> 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 Maramureș”.

**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 dezbateră consemnată în procesul-verbal al ședinței din 6 august 2020<sup>28)</sup>, 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

<sup>28)</sup> 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 2020<sup>29)</sup>, 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. 554/2004<sup>30)</sup>, 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 2020<sup>31)</sup>). 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 2020<sup>32)</sup>, 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”.

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

<sup>30)</sup> 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”.

<sup>31)</sup> Publicată în M. Of. nr. 627 din 16 iulie 2020.

<sup>32)</sup> 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 2020<sup>33)</sup>, 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 deșuri din Sighetu Marmăției reprezintă o

<sup>33)</sup> 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 pârâți, 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 2021<sup>34)</sup>.

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.

<sup>34)</sup> 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 ele<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> 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.