

Partea I

ASPECTE TEORETICE

CAPITOLUL 1

ROLUL JURISPRUDENȚEI. SITUAȚIA ÎN DREPTUL MEDIULUI

1. Jurisprudența ca izvor de drept

În condițiile globalizării economiei, intensificării schimburilor, amplificării circulației bunurilor și persoanelor și ale mondializării dreptului, jurisprudența dobândește un rol regulator sporit și o importanță tot mai crescută în prevenirea și soluționarea contenciosului complex și substanțial¹.

Practica instanțelor, îndeosebi a celor superioare, constituie un argument din ce în ce mai important în tranșarea litigiilor judiciare, fapt ce se înscrie într-un fenomen manifestat și la nivelul altor state, de consolidare a statutului său de izvor al dreptului, în general, și al dreptului mediului, în particular².

Noțiunea de *izvor al dreptului* definește originea dreptului, modurile sale de creare și de expresie³, sub o dublă accepțiune: *materială*, ce reprezintă condițiile sociale care determină adoptarea unor norme juridice și *formală*, cu referire la formele juridice de exprimare a acestor norme.

Știința dreptului investighează izvoarele formale ale dreptului, scrise și nescrise. Calitatea de izvor al dreptului mediului este condiționată de reglementarea relațiilor sociale privind protecția, conservarea sau dezvoltarea mediului.

Din categoria izvoarelor scrise ale dreptului mediului fac parte: Constituția României din 8 decembrie 1991⁴, legile (constituționale, organice sau ordinare), decretele-legi adoptate până în mai 1990, tratatele internaționale actele guvernamentale (hotărâri, ordonanțe, ordine ministeriale), actele administrației centrale autonome și cele ale autorităților publice locale. Tratatele și convențiile internaționale reprezintă o importantă sursă externă a dreptului mediului.

Jurisprudența nu constituie, în sistemul nostru, un izvor formal de drept. Judecătorul se supune legii [art. 124 alin. (3) din Constituția României] și este chemat să o aplice, în litera și spiritul ei, la situații concrete.

Deși are un rol auxiliar în cadrul sistemului românesc de drept, în aprecierea rolului practicii judiciare trebuie avut în vedere faptul că orice tribunal este într-o proporție mai

¹ M. Duțu, *Nevoia „marilor hotărâri” judecătorești și a rezonanțelor lor teoretice creatoare. Cazul Dreptului urbanismului*, Revista „Studii și cercetări juridice”, octombrie-decembrie 2019, vol. 64, pp. 393-415.

² G. Manu, *Liberul acces la jurisprudența de contencios administrativ*, în Revista Universul Juridic nr. 8/2020; G. Manu, *Open data în materia hotărârilor judecătorești*, Revista Universul Juridic nr. 10/2020.

³ I. Dogaru, N. Popa, D.C. Dănișor, S. Cercel, *Bazele dreptului civil*, vol. I, *Teoria generală*, Ed. C.H. Beck, 2008, p. 79.

⁴ Modificată și completată prin Legea de revizuire nr. 429/2003.

mică sau mai mare obligat moral să respecte deciziile sale anterioare, dar și împrejurarea că o instanță superioară, impune uneia inferioare jurisprudența sa, inclusiv prin reformarea hotărârilor celei din urmă. În domeniul mediului, lipsa unei jurisprudențe semnificative sub aspect cantitativ, face ca efectele sale asupra dreptului pozitiv să nu fie încă notabile⁵.

Sistemul româno-germanic, căruia îi aparținem, acordă, în mod tradițional, practicii judiciare un rol limitat. Cu toate acestea, jurisprudența are rolul de a găsi cele mai bune modalități de adecvare a dispozițiilor legale la multitudinea și diversitatea cazurilor concrete aduse în fața instanței. În acest scop, judecătorul interpretează și adaptează legea la realitățile concrete, remediază golurile normative și descoperă remedii care pot să-l inspire pe legiuitor⁶.

După o perioadă de oarecare marginalizare ca vizibilitate și preponderență, dar cultivare în mod judicios sub forma extraselor, notelor și sintezelor de practică judiciară, dar aparent paradoxal cu o autoritate de orientare în câmpul judiciar sporită, în condițiile concrete date, post-1989, asistăm la un reviriment extraordinar al fenomenului jurisprudențial în toate sensurile sintagmei⁷.

2. Accesul la jurisprudență

Rolul jurisprudenței în cadrul fenomenului juridic național este condiționat de gradul și formele sale de diseminare în mediile profesionale și la nivelul întregii societăți.

Într-o primă etapă de existență, jurisprudența națională a fost supusă diseminării și eventual analizei critice, prin intermediul unor Repertorii de practică sau culegeri de jurisprudență⁸.

Începând cu anul 2005, creșterea transparenței a constituit o direcție esențială a strategiei de reformă a sistemului judiciar, unul din instrumente fiind implementarea sistemului Ecris, destinat să furnizeze inclusiv informații referitoare la jurisprudența relevantă, în corelație cu stabilirea, în Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, a obligației judecătorilor de a-și selecta și prelucra, dintre hotărârile pronunțate, pe cele relevante⁹.

Buletinele de jurisprudență ale curților de apel au început să fie publicate prin intermediul unor edituri de specialitate, fiind distribuite pe piața liberă, contra cost. La nivelul anului 2008 se constata că accesul la hotărârile judecătorești este relativ, depinzând exclusiv de preocuparea specialiștilor și de resursele materiale de care dispun¹⁰.

⁵ M. Duțu, *Dreptul mediului*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2010, pp. 100-101.

⁶ S. Popescu, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 159.

⁷ M. Duțu, *Spre o valorificare superioară a concluziilor jurisprudenței. De la comentariu la sinteza exhaustivă*, publicat pe Juridice essentials la data de 22.07.2020, disponibil la <https://www.juridice.ro/essentials/4119/spre-o-valorificare-superioara-a-concluziilor-jurisprudentei-de-la-comentariu-la-sinteza-exhaustiva>.

⁸ Cu titlu de exemplu, a se vedea: E. Albu, *Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție – Contencios administrativ și fiscal 2004*, Ed. Lumina Lex, 2005; D. Lupașcu, *Culegere de practică judiciară civilă. 1993-1998*, Ed. All Beck, București, 1999.

⁹ Soluție criticată ca fiind anacronică și de natură a limita mecanismul de facilitare a accesului la jurisprudență, în lipsa definirii caracterului relevant.

¹⁰ Judecător A.Neașu, *Accesul liber la hotărârile judecătorești. Evoluții și involuții în impunerea unui principiu*, publicat la 17.12.2008 pe Juridice.ro, disponibil la <https://www.juridice.ro/38063/accesul-liber-la-hotararile-judecatoresti-evolutii-si-involutii-in-impunerea-unui-principiu.html>.

În acest context, a fost pusă în practică experimental¹¹ ideea serviciului Jurindex-index de jurisprudență, întemeiată pe principiul accesului liber, general și gratuit la hotărârile judecătorești, potrivit căruia cetățenii au dreptul să cunoască orice hotărâre judecătorească pronunțată de instanțele din România, indiferent de gradul lor, iar autoritățile au obligația să garanteze exercitarea acestui drept prin publicarea în mod gratuit și integral a tuturor hotărârilor judecătorești pronunțate, în forma lor originală, fără vreo altă intervenție decât eliminarea datelor cu caracter personal¹².

La baza elaborării proiectului a stat importanța punerii la dispoziția publicului a tuturor hotărârilor judecătorești, ca instrument fundamental pentru dezvoltarea dreptului la informare și realizarea drepturilor justițiabililor, în conformitate cu practica acestora, obiectivul fiind accesul integral la toate hotărârile judecătorești, fără să se intervină asupra formei lor originale, prelucrarea, sub aspectul protejării datelor cu conținut personal și publicarea lor urmând să se realizeze automatizat¹³.

Dezvoltarea mijloacelor tehnice de furnizare a informațiilor, în formă electronică, au permis mediului academic și neguvernamental, în special din spațiul anglo-saxon, să creeze o ideologie de furnizare gratuită a informațiilor juridice. În acest fel au apărut individual, iar apoi s-a dezvoltat o rețea¹⁴ de Legal Institute Information (LII), terminologie ce desemnează un furnizor de informații juridice independent de guvern, ce oferă acces liber pe bază nonprofit, la mai multe surse de informații juridice esențiale, inclusiv legislație și jurisprudență¹⁵.

În această mișcare s-a înscris și înființarea în România a Institutului Român pentru Informații Juridice-RoLII, care să gestioneze un Portal național de centralizare a jurisprudenței instanțelor realizat prin reorganizarea programului Jurindex. RoLII¹⁶ a fost conceput ca reprezentanță locală a Mișcării mondiale pentru accesul liber la lege, propunându-și punerea la dispoziția publicului, în format deschis și gratuit, a surselor primare și secundare de drept, ca parte a patrimoniului comun național și internațional, în scopul promovării justiției și statului de drept.

Dezvoltările ulterioare au condus la atingerea doar parțială a obiectivelor proiectului RoLII, respectiv dreptul oricărei persoane de a avea acces general și gratuit la totalitatea

¹¹ La nivelul Tribunalului Vrancea.

¹² A.T. Neacșu, *Portalul național de jurisprudență. De la Jurindex la Romanian Legal Information Institute RoLII*, publicat pe Juridice.ro la data de 16.12.2015, disponibil la <https://www.juridice.ro/413924/portalul-national-de-jurisprudenta-de-la-jurindex-la-romanian-legal-institute-rolii.html>.

¹³ A.T. Neacșu, fost președinte al Tribunalului Vrancea, calitate în care a implementat programul Jurindex, fondator al fundației Romanian Legal Institute Information (RoLII) și membru al Consiliului Superior al Magistraturii, poziție din care a întreprins demersuri pentru impunerea accesului efectiv și gratuit la hotărârile judecătorești.

¹⁴ Mișcarea mondială pentru acces liber la informație juridică are ca document programatic Declarația cu privire la accesul liber la lege, adoptată la conferința *Law on internet de la Montreal* (2002).

¹⁵ Pentru un studiu privind conceptul de Institut de Informare Juridică – Legal Institute Information (LII), a se vedea A.T. Neacșu, *Portalul național de jurisprudență. De la Jurindex la Romanian Legal Information Institute RoLII*, publicat pe Juridice.ro la data de 16.12.2015, disponibil la <https://www.juridice.ro/413924/portalul-national-de-jurisprudenta-de-la-jurindex-la-romanian-legal-institute-rolii.html>.

¹⁶ Organizat ca fundație, având ca membri fondatori Consiliul Superior al Magistraturii, Uniunea Națională a Barourilor din România, Institutul Național al Magistraturii, Institutul Național pentru Pregătirea și Perfecționarea Avocaților, Uniunea Națională a Notarilor Publici din România, Institutul Notarial Român și persoana fizică Adrian Toni Neacșu.

hotărârilor judecătorești, de a avea acces la forma originală și completă a acestora, de a utiliza liber și a disemina copii ale hotărârilor judecătorești, precum și dreptul părților din dosare de a le fi protejate datele cu caracter personal și datele de identificare¹⁷.

Lipsa unei reglementări explicite a hotărârilor judecătorești ca informații de interes public și a unui regim de acces la acestea ori a obligației generale a instanțelor de a le face publice, din oficiu sau cerere, în mod integral, coroborate cu pozițiile contradictorii exprimate în timp de către Consiliul Superior al Magistraturii, au condus la o aplicare neunitară a Legii nr. 544/2004. Dispozițiile sale nu se referă expres la situația hotărârilor judecătorești ca făcând parte din sfera informațiilor de interes public, acestea din urmă fiind definite ca „orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației” [art. 2 lit. b)]. Este prevăzut dreptul persoanelor de a solicita și obține de la autoritățile și instituțiile publice, în condițiile legii, informațiile de interes public și obligația corelativă a acestora de a asigura persoanelor, informațiile de interes public solicitate în scris sau verbal (art. 6).

Dacă într-o orientare jurisprudențială s-a reținut că hotărârile judecătorești definitive intră în categoria informațiilor de interes public, prevăzute de art. 2 lit. b) din Legea nr. 544/2001, întrucât nu fac parte cele menționate la art. 12 din lege ca fiind exceptate de la accesul liber al cetățenilor¹⁸, cea contrară (frecvent întâlnită) se întemeiază de principiu pe considerentul că „o hotărâre judecătorească nu reprezintă o informație de interes public, în sensul art. 2 lit. b) din Legea nr. 544/2001 și privește raporturile dintre părțile cauzei, iar hotărârile judecătorești soluționează, cu preponderență, litigii private (...), publicarea hotărârilor judecătorești anonimizate pe paginile de internet ale instanțelor oferă suficiente repere pentru cunoașterea jurisprudenței naționale”.

Înalta Curte de Casație și Justiție asigură în prezent accesul la hotărârile sale prin rubrica „Jurisprudență” a portalului instanței¹⁹, unde sunt menționate ca surse Buletinul Casației²⁰, Buletinul Jurisprudenței²¹ și este pusă la dispoziție o rubrică de căutare. Pe lista informațiilor de interes public întocmită de instanța supremă sunt menționate deciziile pronunțate de această instanță. Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție²² stabilește, însă, că Serviciul legislație, studii și documentare asigură selectarea și rezumarea deciziilor Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea publicării lor pe pagina de internet a acesteia și în culegeri de jurisprudență sau alte publicații ale Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Dacă la nivelul instanței supreme, din considerente care vizează în principal rolul său în unificarea practicii, accesul la jurisprudență este realizat într-o măsură considerabilă,

¹⁷ A.T. Neacșu, *Nu există justiție fără hotărâre judecătorească*, publicat pe Juridice.ro la 29 mai 2013, disponibil la <https://www.juridice.ro/262755/nu-exista-justitie-fara-hotararea-judecatoreasca.html>.

¹⁸ Sentința nr. 8 din 11 ianuarie 2016 a Tribunalului Bihor, secția a III-a, contencios administrativ și fiscal, disponibilă la <https://legeaz.net/spete-contencios-tribunalul-bihor-2016/comunicare-informatii-de-interes-public-11-01-2016-plw>.

¹⁹ <https://www.scj.ro/>.

²⁰ Revista oficială a Înaltei Curți de Casație și Justiție, lansată în anul 2005, a urmărit asigurarea accesului la jurisprudența instanței supreme, în special la soluțiile cu valoare de principiu pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în scopul unificării practicii judiciare.

²¹ Conceput ca o culegere de decizii relevante, publicată anual.

²² Republicat, cu modificări și completări, în M. Of. nr. 121 din 17 februarie 2020.

instanțele inferioare oferă un asemenea serviciu public doar în mod limitat și selectiv. Refuzul punerii în practică a obiectivului privind publicarea tuturor hotărârilor, în format integral, apare lipsit de justificare și din punct de vedere logistic și material, câtă vreme toate hotărârile judecătorești se găsesc în format electronic, făcând parte din baza de date a fiecărei instanțe și sunt considerate ca făcând parte din categoria bunurilor publice²³.

În acest context, apreciem că la nivelul sistemului general al instanțelor din România, implementarea principiului accesului liber și gratuit la hotărâri judecătorești, prin asigurarea dreptului oricărei persoane de a lua cunoștință, la cerere, de hotărârile judecătorești pronunțate, dar și în baza unei obligații generale a instanțelor de a le face publice, este realizată doar parțial.

Proiectele de publicare online a hotărârilor judecătorești, realizate în parteneriat public-privat, precum cel derulat prin Institutul Român pentru Informații Juridice-RoLII nu sunt de natură să satisfacă în mod riguros cerințele principiului enunțat anterior, din motive care privesc modul lor de organizare și finanțare, nivelul resurselor alocate, posibilitatea de a comercializa informațiile deținute, caracterul parțial al hotărârilor judecătorești publicate etc.

La rândul său, practica selectării și publicării unor hotărâri judecătorești „relevante” generează neîncredere, din perspectiva obiectivelor de acces liber și gratuit, date fiind lipsa unor criterii pentru a stabili acest caracter²⁴, dar și imposibilitatea sistemului judiciar de a decela singur jurisprudența relevantă pe care o produce. În plus, aceasta este și în conținut contradictorie față de imperativul publicării hotărârilor integral, necondiționat, în forma lor completă și originală, fără vreo modificare care vizează editarea sau cosmetizarea lor²⁵, desigur cu respectarea cerințelor de protecție a datelor cu caracter personal. Legile de organizare a sistemului judiciar nu includ în sarcina judecătorului obligații privind publicarea ori pregătirea hotărârii pe care a pronunțat-o.

3. Rolul jurisprudenței în dreptul mediului

Hotărârile instanțelor judecătorești rămân un relevantor important al celor mai semnificative probleme juridice ale indivizilor și societății, care își așteaptă răspunsuri cât mai rapide și mai complete. Jurisprudența se manifestă și ca un factor de cunoaștere și explicare a mersului dreptului pozitiv, de motor de impunere și exprimarea particularităților anumitor materii²⁶, în special unele intrate mai recent în „cetatea” dreptului.

²³ O. Renaudie, *La jurisprudence administrative a l'ère du big et de l'open data*, în *Le droit administratif au défi du numérique*, Ed. Dalloz, 2019, p. 68.

²⁴ Necesitatea existenței unor criterii scrise de selecție a hotărârilor judecătorești publicate și aducerea la cunoștință a acestora publicului larg sunt subliniate și în *Concluziile Consiliului și ale reprezentanților guvernelor statelor membre reuniți în cadrul Consiliului privind bunele practici referitoare la publicarea online a hotărârilor judecătorești*, publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, seria C 362 din data de 8 octombrie 2018.

²⁵ A.T. Neacșu, *Nu există hotărâri judecătorești relevante*, publicat pe Juridice.ro la data de 21.08.2013, disponibil la <https://www.juridice.ro/279431/nu-exista-hotarari-judecatoresti-relevante.html>.

²⁶ M. Dușu, *Nevoia „marilor hotărâri” judecătorești și a rezonanțelor lor teoretice creatoare. Cazul Dreptului urbanismului*, Revista „Studii și cercetări juridice”, octombrie-decembrie 2019, vol. 64, pp. 393-415.

Importanța cunoașterii hotărârilor judecătorești, fără restricții și limitări din considerente de oportunitate ori în baza unor criterii subiective, este de necontestat. Dreptul mediului se înscrie în această teză și prin argumente proprii, între care:

– rolul jurisprudenței în structurarea și dezvoltarea unei noi ramuri de drept, extrem de dinamică, ce reprezintă cea mai importantă formă de dezvoltare și afirmare a dreptului în epoca postmodernă, înglobând ca valori fundamentale și solidaritatea dintre om (societate) și natura înconjurătoare²⁷.

– interesul public implicat de protecția mediului, consacrat ca principiu intern de drept al mediului²⁸, exprimat la nivel mondial ca „interes general al umanității”. Statutul mediului, de patrimoniu comun al umanității, ce trebuie conservat spre binele generației prezente și transmis în bună stare generațiilor viitoare, face ca protejarea sa să constituie o problemă de interes general, atât din perspectiva individuală, cât și din cea colectivă: comunități, popoare și state.

– nevoia cunoașterii de către autoritățile publice specializate din domeniu (Ministerul Mediului, Agenția Națională pentru protecția Mediului, Garda Națională de Mediu, Agenția Națională pentru Aree Naturale Protejate, Garda Forestieră) a practicii judiciare, structurată pe materii, pentru corectarea acțiunii și deciziei administrative, cu scopul evitării conflictelor judiciare, inclusiv prin utilizarea procedurilor și modalităților alternative de soluționare a litigiilor²⁹.

– avantajele unei noi abordări, mai sistematică și mai bine adecvată deopotrivă cerințelor și evoluțiilor spre uniformizare și dominației mediului *online* și rezultatelor oferite, care permite, înainte de toate, o apropiere de ceea ce s-a denumit „*justiția predictivă*”. În acest mod s-ar putea identifica soluțiile pe care jurisprudența ar fi susceptibilă să le stabilească, plecând în special de la hotărârile judecătorești pronunțate anterior. Este vorba de ceea ce marele J. Carbonnier anunța deja în 1970, respectiv apariția *justiției predictive algoritmice* atunci când arăta „aportul de inovare care va veni din informatică, precum instrument de informare, chiar de predicție jurisprudențială”³⁰.

Necesitatea accesului la totalitatea hotărârilor judecătorești coexistă cu importanța deosebită a decantării, din ansamblul hotărârilor judecătorești aferente unei anumite materii, a acelor care reprezintă veritabile repere în evoluția jurisprudenței și jalonează contribuțiile acesteia la progresul doctrinei juridice³¹.

²⁷ M. Duțu, A. Duțu, *Dreptul mediului*, ed. 4, Ed. C.H. Beck, București, 2014, pp. 4-9.

²⁸ Art. 1 din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului califică protecția mediului drept „*obiectiv de interes public major*”.

²⁹ A se vedea G. Manu, *Soluționarea alternativă a litigiilor de contencios administrativ*, în *Dreptul* nr. 5/2020, p. 104.

³⁰ M. Duțu, *Spre o valorificare superioară a concluziilor jurisprudenței. De la comentariu la sinteza exhaustivă*, publicat pe *Juridice essentials* la data de 22.07.2020, disponibil la <https://www.juridice.ro/essentials/4119/spre-o-valorificare-superioara-a-concluziilor-jurisprudentei-de-la-comentariu-la-sinteza-exhaustiva>.

³¹ M. Duțu, *Nevoia „marilor hotărâri” judecătorești și a rezonanțelor lor teoretice creatoare. Cazul Dreptului urbanismului*, *Revista „Studii și cercetări juridice”*, octombrie-decembrie 2019, vol. 64, pp. 393-415.

CAPITOLUL 2

PARTICULARITĂȚI ALE RĂSPUNDERII CONTRAVENȚIONALE ÎN DREPTUL MEDIULUI

1. Răspunderea contravențională în dreptul mediului

În cadrul instrumentelor de protecție a mediului, răspunderea juridică are un rol subsidiar și prezintă o serie de particularități, în raport de alte domenii de reglementare³².

Prof. Mircea Duțu sesizează, în această privință, o tendință generală de apărare a mediului cu precădere prin reglementarea acțiunilor cu potențial impact asupra sa, având caracter preventiv, justificată prin particularitățile răspunderii juridice în această materie: prejudiciul ecologic este adesea ireversibil, iar costul reparării, când este posibilă, este semnificativ; încălcarea prescripțiilor de mediu este, ca regulă, dificil de constatat și dovedit; rata scăzută a situațiilor în care se ajunge la o reparare efectivă a prejudiciului ecologic face ca funcția disuasivă și preventivă a răspunderii să fie slab realizate³³.

În acest context, răspunderea juridică, apreciată de același autor drept o intervenție *a posteriori*, pe tărâmul „răului înfăptuit”, capătă un rol secundar, fiind preferabilă atitudinea preventivă, realizată prin stabilirea de reguli și proceduri de control prealabil al activităților cu risc pentru mediu. Teză ce constituie substanța principiului prevenirii, fundamental pentru dreptul mediului, ea exprimă ideea că în materie de mediu cea mai bună strategie este prevenirea producerii poluărilor și vătămărilor ecologice, preferabilă încercării de a remedia efectele acestora.

Practica a demonstrat că atitudinea preventivă are limite de eficiență, dar și că nu exclude, dintre instrumentele sale, angajarea unor forme de răspundere juridică, ceea ce face ca cele două tipuri de intervenție, *a priori* și *a posteriori*, să devină complementare, iar răspunderea juridică să aibă un rol important în respectarea normelor juridice de mediu.

În dreptul mediului, răspunderea juridică intervine în formele sale tradiționale: administrativ-contravențională, civilă și penală. Se adaugă o serie de sancțiuni specifice de drept al mediului, autonomizate față de cele aparținând formelor clasice de răspundere, generate de „procesul de ecologizare a unor instituții juridice clasice și de cristalizare a unor laturi particulare ale acestora”³⁴.

Între cele trei forme de răspundere juridică evocate există în mod natural interferențe sau suprapuneri, fără ca acestea să anuleze individualitatea fiecăreia³⁵.

Răspunderea contravențională se regăsește în „*dreptul verde*” ca o formă autonomă a răspunderii juridice, cu un conținut substanțial, având rolul de a asigura o protecție juridică valorilor sociale subsumate noțiunii de „*mediu*”.

³² Părți ale acestui capitol, actualizate și dezvoltate, sunt preluate din G. Manu, *Contravenția de mediu*, Ed. Universul Juridic, București, 2017.

³³ M. Duțu, *Tratat de dreptul mediului*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 464.

³⁴ *Ibidem*, p. 560. A se vedea și M. Duțu, *Specificul sancțiunilor de drept al mediului*, în *Dreptul nr. 10-11/1994*, pp. 71-73.

³⁵ C. Stătescu, C. Bîrsan, *Drept civil, Teoria generală a obligațiilor*, Ed. All, București, 1993, p. 116.

Răspunderea contravențională de mediu poate fi cumulată cu răspunderea civilă, cea din urmă fiind angajată, ca regulă, pentru provocarea unui prejudiciu ecologic.

Regimul contravențional general stabilește că, în cazul în care prin săvârșirea contravenției s-a cauzat o pagubă și există tarife de evaluare, persoana împuternicită să aplice sancțiunea stabilește și despăgubirea, cu acordul expres al persoanei vătămate, făcând mențiunea corespunzătoare în procesul-verbal. Dacă nu există tarif de evaluare a pagubei, persoana vătămată își va putea valorifica pretențiile potrivit dreptului comun (art. 23 din O.G. nr. 2/2001).

Așadar, prejudiciul ce însoțește contravenția de mediu poate fi reparat în cadrul procedurii contravenționale, condiționat de existența unor tarife legale de evaluare a întinderii acestuia și de acordul persoanei vătămate ori în mod distinct, fapta contravențională fiind totodată și temei al răspunderii civile delictuale.

În acest context legal, repararea prejudiciului ecologic se realizează în puține situații în cadrul procedurii contravenționale, dat fiind specificul său, care îl face dificil de cuantificat, iar persoana abilitată să-l reclame greu de identificat.

Răspunderea penală și răspunderea contravențională alcătuiesc „dreptul represiv al mediului”³⁶, având ca scop ocrotirea valorilor sociale a căror importanță face ca anumite fapte să fie incriminate drept infracțiuni sau contravenții.

Deși perspectiva istorică arată originea comună a celor două forme de răspundere, legiuitorul a optat pentru o formulare care sugerează că ocrotesc valori sociale diferite (art. 1 din O.G. nr. 2/2001). Neînsușindu-ne teza că valorile sociale ocrotite de norma penală le exclud pe cele protejate de norma contravențională, subscriem la cea potrivit căreia legiuitorul a dorit să creeze o ierarhie a pericolozității conduitei ilicite, în cadrul căreia contravenția este situată imediat după infracțiune³⁷.

Chiar dacă prin definiția legală actuală a contravenției, ce delimitează sfera valorilor sociale ocrotite în cadrul răspunderii contravenționale, a fost eliminat criteriul gradului de pericol social al faptei, există acte normative adoptate după intrarea în vigoare a O.G. nr. 2/2001, inclusiv în domeniul protecției mediului, ce prevăd în continuare posibilitatea ca aceeași faptă să fie considerată contravenție sau infracțiune, singurul criteriu obiectiv de apreciere fiind pericolul social concret, mai redus sau mai accentuat³⁸.

Indiferent de măsura și modul în care interferează cu celelalte forme de răspundere juridică, răspunderea contravențională are un profil distinct, ce răspunde în bună măsură trăsăturilor specifice dreptului mediului, devenind cea mai des angajată formă de răspundere în domeniu.

Procedura contravențională este suplă în comparație cu cele aferente ilicitului civil sau penal, constatarea faptei și aplicarea sancțiunii realizându-se concomitent cu momentul săvârșirii contravenției sau foarte aproape de acesta. Este o particularitate ce favorizează angajarea sa, dat fiind că trecerea timpului afectează posibilitățile tehnice de constatare a contravenției de mediu, de identificare a autorului și de realizare a unor necesare expertize sau determinări tehnice.

³⁶ M. Duțu, A. Duțu, *Răspunderea în dreptul mediului*, Ed. Academiei Române, București, 2015, p. 281.

³⁷ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, ed. a 4-a, vol. II, Ed. All Beck, București, 2005, p. 387.

³⁸ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 217.

Caracterul executoriu și conținutul sancțiunilor dispuse, îndeosebi cele complementare, constituie un alt avantaj al răspunderii contravenționale în dreptul mediului, în raport de intervenția rapidă pe care o reclamă încălcarea prescripțiilor, necesară în vederea sistării conduitei ilicite, limitării efectelor sale, sancționării autorului și reparării prejudiciului, ducând în final la realizarea funcțiilor preventivă, represivă și reparatorie. Sancțiuni precum suspendarea activității, închiderea unității, desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială sunt de natură să favorizeze îndeplinirea acestor funcții, specifice răspunderii de mediu.

Actele normative care stabilesc contravenții de mediu prevăd explicit competența de constatare și sancționare a acestora, agenții constatatori fiind de multe ori specializați, făcând parte din autorități ale administrației publice centrale și locale cu atribuții speciale în domeniul protecției mediului, fapt ce contribuie la efectivitatea angajării răspunderii contravenționale de mediu.

Garda Națională de Mediu este o instituție publică de specialitate, în subordinea autorității publice centrale pentru protecția mediului, corp specializat de inspecție și control, alcătuit din comisari, funcționari publici cu statut specific, care pot lua măsuri de sancționare, de suspendare/sistare a activității ca urmare a poluării și deteriorării mediului sau pentru nerespectarea condițiilor impuse prin actele de reglementare și a măsurilor stabilite în notele de constatare și în rapoartele de inspecție și control³⁹. Între atribuțiile principale ale Gărzii Naționale de Mediu se regăsesc și cele privitoare la constatarea faptelor ce constituie contravenții și aplicarea sancțiunilor în domeniul protecției mediului.

Se regăsesc în etapele de elaborare și aplicare a legislației contravenționale și factori de natură să diminueze eficiența aplicării sale în dreptul mediului, reclamând, dintr-o perspectivă sistemică, nevoia de reorganizare și adaptare la specificul ilicitului sancționat.

Din această perspectivă, am propus sistematizarea reglementărilor privind răspunderea contravențională de mediu, fie prin adoptarea unui Cod al mediului care să reglementeze substanțial și procedurală ceastă răspundere, fie prin instituirea unui Cod contravențional care să includă, alături de alte domenii de reglementare, pe cel al protecției mediului.

Ideea elaborării unui Cod al contravențiilor a apărut în anii '70 ai secolului trecut, fiind impusă de necesitatea unui regim juridic unitar în privința stabilirii și sancționării contravențiilor și a unei proceduri adecvate și a făcut obiectul unor ample discuții în doctrina de specialitate⁴⁰. Fără a fi abandonată definitiv, nu a constituit o prioritate legislativă a tranziției începută în anul 1990⁴¹, context în care sistematizarea legislației naționale contravenționale rămâne un deziderat, fiind necesare eforturi susținute și convergente pentru promovarea unei concepții coerente și unitare.

Adoptarea unui Cod al mediului, susținută începând cu anul 1993⁴², ar fi expresia deplinei maturizări și a impunerii definitive a dreptului mediului în sistemul de drept⁴³.

³⁹ Este organizată și funcționează în temeiul H.G. nr. 1005/2012, publicată în M. Of. nr. 729 din 29 octombrie 2012.

⁴⁰ I. Poenaru, *Spre un cod al contravențiilor*, în Revista română de drept nr. 7/1976, p. 7; A. Iorgovan, *Unele propuneri în legătură cu viitoarea reglementare în materia contravențiilor*, în Revista română de drept nr. 10/1978, p. 30.

⁴¹ A. Iorgovan, *op. cit.*, 2005, p. 382.

⁴² M. Duțu, *Dreptul mediului*, Ed. Gamian, București, 1993, pp. 9-10.

⁴³ A. Duțu, *Necesitatea și dimensiunile unui Cod al mediului în România*, în Revista română de drept al mediului nr. 1/2006, pp. 19-29.

Între argumentele care o justifică amintim: dezvoltarea explozivă a legislației de mediu care reclamă nevoia de sistematizare, predispoziția sistematizantă și globalizantă a dreptului mediului, specificitatea acestuia etc.⁴⁴.

În etapa de început a studiului acestei problematice (2005-2010), am identificat și din perspectivă practică factori care, mai ales cumulați, afectează eficiența răspunderii contravenționale în dreptul mediului, între care: lipsa de sistematizare a legislației contravenționale de mediu (ce permite suprapuneri de reglementare), tehnicitatea și imprecizia în formularea textului contravențional, lipsa de prevederi care să impună specializarea agenților constatatori și a celor implicați în etapa judiciară a procedurii contravenționale (inclusiv magistrați), ineficiența sistemului de sancțiuni etc.

Am avansat ca posibile soluții sistematizarea legislației contravenționale de mediu, într-un viitor Cod al mediului, definirea *contravenției de mediu* și stabilirea unui regim juridic special, care să răspundă particularităților sale, inclusiv sub aspectul sancțiunilor principale și complementare, înființarea unui cazier „ecologic” ș.a.

Într-o apreciere generală, prezentul este marcat de evoluții în raport cu momentul evocat anterior, în special prin profesionalizarea „actorilor” răspunderii contravenționale de mediu (agenți constatatori, judecători, avocați, experți) și sub forma unei reacții sociale mai energice și mai informată față de atingerile aduse mediului ce intră în sfera ilicitului contravențional.

La nivelul dreptului pozitiv nu s-au realizat, totuși, mutațiile necesare pentru a duce răspunderea contravențională de mediu într-o etapă superioară de exprimare și de eficiență.

Informațiile publice oferite de Garda Națională de Mediu arată, sub aspectul constatării și sancționării contravențiilor de mediu, că la nivel național:

– în anul 2017, au fost aplicate ca sancțiuni principale, 1.522 amenzi și 964 avertismente și, complementar, 149 dispoziții de sistare a activității, nicio dispoziție de încetare a activității, 32 propuneri de suspendare acorduri/autorizații de mediu;

– în anul 2018, au fost aplicate ca sancțiuni principale 2.112 amenzi și 1.303 avertismente și, complementar, 113 dispoziții de sistare a activității, 1 dispoziție de încetare a activității, 49 propuneri de suspendare acorduri/autorizații de mediu;

– în anul 2019, au fost aplicate ca sancțiuni principale, 2.557 amenzi și 1.336 avertismente, iar complementar 157 dispoziții de sistare a activității, 1 dispoziție de încetare a activității, 42 propuneri de suspendare acorduri/autorizații de mediu⁴⁵.

Analiza statistică relevă, alături de o creștere constantă a numărului de contravenții identificate și sancționate (explicabilă mai ales prin sporirea numărului și dimensiunii activităților supuse controlului), o pondere substanțială a avertismentului aplicat ca sancțiune principală, în raport cu cea a amenzii contravenționale și un număr redus de sancțiuni complementare, deși acestea conduc în dreptul mediului la o atingere mai bună a scopului legii contravenționale, decât cele principale.

Se desprinde concluzia generală a unei aprecieri exagerat de permissive, la nivelul organelor de control specializat și al instanțelor de judecată investite cu plângerile contravenționale asupra pericolului social aferent contravențiilor de mediu și mijloacelor sancționatorii cele mai adecvate pentru realizarea funcțiilor răspunderii specifice.

⁴⁴ M. Duțu, *op. cit.*, 2007, p. 103.

⁴⁵ Disponibilă la <https://www.gnm.ro/>.

Jurisprudența prezentată în Partea a II-a a lucrării susține constatarea, sens în care am inclus hotărâri judecătorești cu abordări cât mai diverse din acest unghi.

Deși necesare, nu există statistici centralizate privind activitatea agenților constatori aparținând altor autorități publice centrale sau locale cu atribuții în domeniu, pentru a avea dimensiunea completă a fenomenului răspunderii contravenționale de mediu.

În considerarea unor elemente precum definiția contravenției și scopul legii contravenționale, dimensiunile noțiunii de „mediu” și obiectul de reglementare al dreptului mediului, am definit anterior **contravenția de mediu** ca fiind *fapta săvârșită cu vinovăție, prevăzută de legea contravențională, ce lezează valorile sociale și relațiile generate de acestea, altele decât cele ocrotite prin legea penală, care iau naștere în procesul de protecție, conservare și ameliorare a calităților naturale ale mediului.*

În același context, am identificat și teoretizat un regim special al răspunderii contravenționale în dreptul mediului, marcat de particularități ale obiectului și subiectelor contravenției de mediu și ale regimului sancționator, pe care le redăm în cele ce urmează.

2. Obiectul contravențiilor de mediu

2.1. Obiectul juridic

Obiectul juridic este reprezentat de valorile sociale și relațiile sociale generate de acestea, afectate prin acțiunea sau inacțiunea prohibită de norma contravențională.

Formele de vătămare a valorilor sociale ce formează obiectul contravenției sunt diverse. În cazul vătămării valorilor sociale care nu se bucură de o exprimare fizică, vătămarea rezidă într-o stare de tulburare a relațiilor sociale privind aceste valori, iar în cazul valorilor sociale cu existență materială, vătămarea poate consta într-o afectare fizică ori doar în crearea unei stări de pericol pentru acestea.

Inevitabil, obiectul juridic al contravențiilor de mediu a trebuit să asimileze concepția modernă care are la bază recunoașterea calității acestuia de subiect de drept și ocrotirea elementelor sale, independent de orice interes uman general. În spiritul acestei concepții, scopul normei contravenționale de mediu de referă, în principal, la ocrotirea unor interese colective, prin protejarea elementelor naturale, independent și fără a fi necesară o vătămare suferită de victime identificabile.

Rolul determinant în stabilirea valorilor și a relațiilor sociale vătămăte în cadrul ilicitului contravențional de mediu îl are conținutul legal al noțiunii de „mediu”, fundamentală pentru definirea și delimitarea celor mai multe dintre instituțiile juridice specifice dreptului mediului.

Reglementarea-cadru în materie, O.U.G. nr. 195/2005, stabilește că mediul reprezintă ansamblul de condiții și elemente naturale ale Terrei: aerul, apa, solul, subsolul, aspectele caracteristice ale peisajului, toate straturile atmosferice, toate materiile organice și anorganice, precum și ființele vii, sistemele naturale în interacțiune, cuprinzând elementele enumerate anterior, inclusiv unele valori materiale și spirituale, calitatea vieții și condițiile care pot influența bunăstarea și sănătatea omului [art. 1 alin. (2)].

Prin raportare la această delimitare legală, valorile sociale și relațiile generate de acestea, ocrotite în cadrul răspunderii contravenționale de mediu, sunt cele pe care le