

<http://www.luju.ro/demontarea-abuzurilor-pandemice-cab-a-motivat-constatarea-inexistentei-hotararilor-cnsu-nepublicate-in-monitorul-oficial-prin-care-a-fost-certificata-pandemia-de-covid-19-declarata-de-oms-si-au-inceput-sa-fie-carantinati-romanii-intorsi-din-strainatate-sa>



**DEMONTAREA ABUZURILOR  
PANDEMICE – CAB a motivat  
constatarea inexistentei hotararilor  
CNSU nepublicate in Monitorul Oficial  
prin care a fost certificata pandemia de  
COVID-19 declarata de OMS si au  
inceput sa fie carantinati romanii  
intorsi din strainatate: „Sanctiunea  
este cea a inexistentei actului  
normativ, nu a nulitatii / nelegalitatii...  
Un astfel de in scris nu genereaza  
niciun efect juridic. Nu beneficiaza de  
o prezumtie de legalitate care sa poata  
fi rasturnata prin actiune in anulare”**

Scris de Valentin BUSUIOC | Data: 11.07.2021 16:03



In cazul in care autoritatile impun restrictii prin acte normative pe care nu se deranjeaza sa le publice in Monitorul Oficial, singura sanctiune potrivita este constatarea inexistentei respectivelor acte, sustin judecatorii Ahmed Jabre, Alina Pohrib si Ioana Raluca Carpen de la Curtea de Apel Bucuresti (Sectia a IX-a Contencios administrativ si fiscal) in motivarea sentintelor prin care au constatat inexistenta a trei hotarari ale Comitetului National pentru Situatii de Urgenta.

---

Este vorba pe de o parte despre HCNSU 36/2020 (prin care a fost certificata pandemia de COVID-19 declarata de OMS si au inceput sa fie carantinati romanii intorsi din strainatate), iar pe de alta parte despre HCNSU 28/2021 si art. 1 din HCNSU 40/2021, prin care a fost stabilita, respectiv modificata lista tarilor din care statul roman te carantinezaza odata intors in tara, precum si impartirea lor in zone (verde, galbena si rosie). In primul dosar (vizand Hotararea 36/2020), Ahmed Jabre a judecat in complet uninominal, iar in celalalt a fost coleg cu magistratele Pohrib si Carpen. Ambele cauze au pornit de la actiuni depuse de catre **Adrian Cristian Secu (foto), student la Facultatea de Drept a Universitatii Ecologice Bucuresti** si absolvent al Facultatii de Inginerie electrica si stiinta calculatoarelor din Universitatea Transilvania din Brasov ([click aici pentru a citi](#)).

**Redam doar ratiunea judecatorului Jabre din prima cauza (2516/2/2021, vizand anularea HCNSU 36/2020), fiind identice argumentele completului de 3 din a doua speta (4331/2/2021):**

*„Prin Hotararea Comitetului National pentru Situatii de Urgenta nr.36/21.07.2020 (emisa in temeiul art. 4 alin.1, lit. c, art. 8 1 , art.20, lit.I din O.U.G. nr.21/2004, al art. 4 si art. 11 alin.1 din Legea nr. 136/2020, al art. 2 si art. 4 din Hotararea Guvernului nr. 94/2014), s-a certificat pandemia de Covid-19 declarata de OMS la data de 11.03.2020 (art.1), s-au aprobat criteriul pe baza caruia se realizeaza clasificarea tarilor/teritoriilor de risc epidemiologic si procedura de actualizare a listei acestor tari/teritorii, s-a dispus instituirea carantinei persoanelor care sosesc in Romania din tarile / teritoriile de risc epidemiologic ridicat, s-au stabilit categoriile de persoane exceptate de la aceasta masura si s-a propus completarea HG nr.553/2020.*

*Analizand continutul hotararii, se observa ca aceasta, pe de o parte, stabileste contextul factual care determina luarea unor masuri restrictive a caror suspendare provizorie nu este posibila (certifica pandemia), iar pe de alta parte, ingradeste temporar libertatea de circulatie pe teritoriul Romaniei (libertate fundamentala, recunoscuta de*

art.25 din Constitutia Romaniei), a persoanelor care au decis anterior sa isi exercite aceeasi libertate de circulatie (sub forma parasirii Romaniei catre o tara aflata in zonele de risc epidemiologic si apoi sub forma revenirii in Romania).

Astfel, prin exercitarea unei libertati fundamentale, persoana in cauza este supusa unei ingradiri ulterioare, temporare, a aceleiasi libertati (este adevarat ca formele de exercitare, respectiv de ingradire a aceleiasi libertati, sunt diferite, insa, in esenta, in ambele cazuri este vorba tot de libertati fundamentale).

Insa aplicarea unei sanctiuni pentru exercitarea unei libertati echivaleaza cu insasi afectarea respectivei libertati, cu restrangerea limitelor ei, persoana ajungand in situatia de a nu mai fi titulara unei libertati fundamentale 'la fel de intinse, cu acelasi continut' ca cea pe care o avea anterior reglementarii in cauza, putandu-se vorbi deci de o vatamare.

Analizand hotararea de mai sus, prin prisma criticilor formulate de reclamant, instanta constata:

In ceea ce priveste primul motiv, referitor la nepublicarea hotararii in Monitorul Oficial al Romaniei, instanta constata ca situatia de fapt evocata este reala, in sensul ca, intr-adevar, hotararea contestata nu a fost publicata in sensul expus.

Cu privire la necesitatea publicarii in Monitorul Oficial, in acord cu decizia civila nr.3479/09.06.2021 pronuntata de Inalta Curte de Casatie si Justitie, in dosarul nr. 3251/2/2021, prezenta instanta retine urmatoarele:

Potrivit art. 11, alin.1, 2 si 5 din Legea nr. 24/2000:

'(1) In vederea intrarii lor in vigoare, legile si celelalte acte normative adoptate de Parlament, hotararile si ordonantele Guvernului, deciziile prim-ministrului, actele normative ale autoritatilor administrative autonome, precum si ordinele, instructiunile si alte acte normative emise de conducatorii organelor administratiei publice centrale de specialitate se publica in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I.

(2) Nu sunt supuse regimului de publicare in Monitorul Oficial al Romaniei:

a) deciziile prim-ministrului clasificate, potrivit legii;

b) actele normative clasificate, potrivit legii, precum si cele cu caracter individual, emise de autoritatile administrative autonome si de organele administratiei publice centrale de specialitate.

(5) Celelalte acte normative se publica dupa ce au fost semnate de emitent'.

Problema care se ridica in speta este aceea de a determina daca emitentul hotararii contestate, Comitetul National pentru Situatii de Urgenta, face parte din administratia publica, mai exact daca este un organ al administratiei publice centrale de specialitate.

Potrivit art.81, alin.3 din OUG nr.21/2004, 'Comitetul national este un organism interinstitutional format din ministri sau secretari de stat desemnati de acestia si conducatori ai institutiilor publice centrale sau persoane cu drept de decizie desemnate de acestia, in functie de tipurile de risc gestionate sau functiile de sprijin repartizate in competenta in cadrul Sistemului National de Management al Situatiilor de Urgenta'.

Data fiind natura acestuia, de organism compus din reprezentantii mai multor ministere si institutii publice centrale, in mod incontestabil Comitetul reprezinta o autoritate publica.

Sistemul general al autoritatilor publice este reglementat de Constitutia Romaniei (Titlul III, precum si unele dispozitii speciale inserate in cadrul altor titluri din legea fundamentala), orice autoritate publica din Romania trebuind sa se incadreze intr-una din categoriile generale indicate de Constitutie, date fiind natura de stat de drept a Romaniei (art.1, alin.3) si obligatia generala de respectare a Constitutiei (art.1, alin.5).

Avand in vedere ca emitentul hotararilor contestate nu este mentionat expres in vreuna din dispozitiile speciale ale Constitutiei, va rezulta ca el trebuie integrat in una din categoriile generale ale autoritatilor publice, enumerate de Titlul III din legea fundamentala.

Titlul III al Constitutiei este divizat in Cap.1 (Parlamentul Romaniei), Cap.2 (Presedintele Romaniei), Cap.3 (Guvernul Romaniei), Cap.4 (Raporturile Parlamentului cu Guvernul), Cap.5 (Administratia publica), Cap.6 (Autoritatea judecatoreasca).

*Cum in mod evident, Comitetul National pentru Situatii de Urgenta nu poate face parte din capitolele 1, 2, 3, 4 si 6, el trebuie integrat in capitolul 5 al Constitutiei, privitor la 'Administratia Publica'.*

*Capitolul 5 este divizat, la randul sau, in sectiunea 1 (Administratia publica centrala de specialitate) si sectiunea 2 (Administratia publica locala).*

*Cum, in mod evident, Comitetul National pentru Situatii de Urgenta nu poate face parte din sectiunea 2, el nu poate fi integrat decat in sectiunea 1 (Administratia publica centrala de specialitate).*

*Ca atare, facand parte din administratia publica centrala de specialitate, Comitetul National pentru Situatii de Urgenta se va supune, in ceea ce priveste actele administrative cu caracter normativ pe care le emite, obligatiei de publicare in Monitorul Oficial, impuse de art.11, alin.1 din Legea nr.24/2000.*

***De altfel, necesitatea publicarii acestor acte in Monitorul Oficial a fost recunoscuta, este adevarat, ulterior emiterii hotararilor contestate, prin OUG nr.63/2021, prin care art.15, alin.4 din Legea nr.136/2020 a fost modificat in sensul ca: 'Toate actele administrative cu caracter normativ, inclusiv hotararile Comitetului National pentru Situatii de Urgenta, privind instituirea, modificarea sau incetarea masurilor din prezenta lege, se publica in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I'.***

***In ceea ce priveste posibilitatea aplicarii norme derogatorii cuprinse in art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020 ('Pentru starea de alerta instituita pentru prevenirea si combaterea unei pandemii COVID-19, dispozitiile ... art. 42 din Ordonanta de urgenta a Guvernului nr. 21/2004 (...) nu sunt aplicabile'), instanta retine ca hotararea contestata nu a fost emisa in temeiul Legii nr.55/2020, astfel incat art.72 din acest act normativ este nerelevant in cauza de fata.***

*In plus, in sedinta din data de 8 iunie 2021, Curtea Constitutionala, cu unanimitate de voturi, a admis exceptia de neconstitutionalitate si a constatat ca dispozitiile art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020 privind unele masuri pentru prevenirea si combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu referire la art. 42 alin. (3) din Ordonanta de urgenta a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul National de Management al Situatiilor de Urgenta, precum si solutia legislativa din art. 72 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, potrivit careia dispozitiile acestei legi se completeaza cu reglementarile de drept comun aplicabile in materie in ceea ce priveste solutionarea actiunilor formulate impotriva hotararilor Guvernului prin care se instituie, se prelungeste sau se inceteaza starea de alerta, precum si a ordinelor si instructiunilor prin care se stabileste aplicarea unor masuri pe durata starii de alerta, sunt neconstitutionale.*

***In ceea ce priveste sanctiunea care intervine in cazul nepublicarii in Monitorul Oficial a actelor administrative cu caracter normativ, instanta apreciaza ca aceasta este cea a 'inexistentei' actului normativ, si nu cea a 'nulitatii / nelegalitatii' acestuia, dat fiind ca potrivit art.11, alin.1 din Legea nr.24/2000, publicarea in Monitorul Oficial reprezinta o conditie pentru intrarea in vigoare a actelor normative, adica pentru a lua fiinta, pentru a exista din punct de vedere juridic, pentru a putea incepe sa produca efecte juridice si deci pentru a intra in circuitul juridic (in cauza neinteresand existenta materiala, in planul realitatii fizice, a unui inscris care incorporeaza vointa emitentului, ci existenta lui in planul realitatii juridice).***

***Altfel spus, un astfel de inscris nu genereaza niciun efect juridic si deci nu beneficiaza de nicio prezumtie de legalitate, prezumtie care, eventual, sa poata fi rasturnata ulterior pe calea unei actiuni in anulare.***

***De altfel, sanctiunea inexistentei actelor administrative normative nepublicate in Monitorul Oficial este recunoscuta, pe langa o parte a doctrinei juridice, inclusiv la nivelul Constitutiei, este adevarat, numai in privinta decretelor prezidentiale (art.100, alin.1, potrivit caruia 'Nepublicarea atrage inexistenta decretului'), respectiv a ordonantelor si a hotararilor de guvern (art.108, alin.4, potrivit caruia 'Nepublicarea atrage inexistenta hotararii sau a ordonantei').***

*Faptul ca legea fundamentala mentioneaza expres aceasta sanctiune numai in privinta anumitor categorii de acte administrative normative nu echivaleaza cu interzicerea aplicarii ei in privinta celorlalte categorii de acte administrative normative, din moment ce Titlul III, Capitolul V, Sectiunea 1 (Administratia publica centrala de specialitate) nu contine nicio referire la actele administrative pe care le pot emite autoritatile publice din administratia publica centrala de specialitate (si deci nici la regimul lor juridic si la sanctiunile aplicabile in cazul nerespectarii lui), ele nefacand obiectul de reglementare al legii fundamentale.*

***Distinct de cele de mai sus, insasi Curtea Constitutionala, avand de determinat conformitatea cu***

**Constitutia a limitelor controlului de legalitate permis de dispozitiile art. 1, art. 2 alin. (1) lit. c), art. 4 alin. (4) si art. 18 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, a statuat, prin decizia nr.429/2019, ca:**

'33. Distinct de acestea, Curtea retine ca in temeiul art. 52 si art. 126 alin. (6) din Constitutie autorul are la dispozitie calea unei actiuni prin care poate sa solicite oricand instantei judecatoresti examinarea legalitatii unui act administrativ cu caracter normativ si constatarea inexistentei sale, astfel ca accesul liber la justitie nu este restrictionat in ceea ce priveste contestarea legalitatii unor astfel de acte administrative. Sunt respectate astfel toate garantiile specifice unui proces echitabil.

34. Referitor la aplicarea sanctiunii inexistentei actelor administrative cu caracter normativ, nepublicate in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, la care autorul exceptiei face referire (ordine ale ministrului de interne), Curtea subliniaza ca aceasta reprezinta un aspect a carui clarificare revine instantei judecatoresti investite cu solutionarea litigiului in cadrul careia a fost ridicata exceptia de neconstitutionalitate'.

**Instanta apreciaza ca cele retinute de Curtea Constitutionala reprezinta o recunoastere implicita a posibilitatii aplicarii sanctiunii inexistentei, inclusiv actelor administrative normative care nu sunt vizate direct de dispozitiile constitutionale (decrete prezidentiale, ordonante si hotarari de guvern) si care sunt deduse judecatii prin intermediul prevederilor Legii nr.554/2004.**

Suplimentar, se observa ca sanctiunea 'inexistentei' este admisa de leguitorul delegat, este adevarat, ulterior emiterii hotararilor contestate, dar totusi anterior pronuntarii prezentei hotarari judecatoresti, prin recenta OUG nr.63/2021, in preambulul careia se mentioneaza, ca justificare pentru introducerea expresa a conditiei publicarii in Monitorul Oficial, ca 'nepublicarea hotararilor emise de Comitetul National pentru Situatii de Urgenta atrage o sanctiune drastica prin efectele ei, si anume inexistenta acestor hotarari' si ca 'prin acest efect de inexistenta a hotararilor Comitetului National pentru Situatii de Urgenta, destinatarii acestora urmeaza sa se raporteze la cadrul legal in vigoare ca si cand nu ar produce niciun fel de efecte juridice si, implicit, nu pot fi tinuti sa aplice prevederile continute de hotararile emise'.

**Ca atare, tinand cont de toate cele expuse mai sus, curtea constata ca hotararea contestata este afectata de sanctiunea 'inexistentei', sanctiune ce urmeaza a fi retinuta in mod expres in dispozitivul hotararii judecatoresti, motiv pentru care cercetarea motivelor de nelegalitate invocate prin actiune devine inutila.**

In ceea ce priveste solicitarea reclamantului, de publicare a hotararii judecatoresti in Monitorul Oficial, instanta retine ca potrivit art.15, alin.20 din Legea nr.136/2020, publicarea vizeaza numai hotararea definitiva prin care s-a anulat actul administrativ cu caracter normativ.

Or, prezenta hotarare nu este definitiva, ea fiind susceptibila de calea de atac a recursului, astfel incat publicarea nu poate fi dispusa decat fie in cazul nedeclararii recursului, fie in cazul respingerii / anularii acestuia.

Ca atare, actiunea urmeaza a fi admisa numai in parte.

In baza art.453 NCPC, instanta va dispune obligarea paratului la plata catre reclamant a cheltuielilor de judecata, constand in taxa de timbru de 50 de lei”.

## **Jabre a ezitat daca sa judece singur primul dosar**

Va promiteam data trecuta ca va vom dezvalui motivul pentru care unul dintre dosare a fost solutionat de catre un complet uninominal, in conditiile in care Legea 136/2020 privind instituirea unor masuri in domeniul sanatatii publice in situatii de risc epidemiologic si biologic (pe scurt: legea carantinarii) prevede in general ca spetele legate de pandemie sa fie judecate in general de catre completuri de trei magistrati.

Lucrurile au stat in felul urmator: fiindu-i repartizat dosarul ca sa-l judece singur, Ahmed Jabre (avand indicativul Completul 2 Fond) a trimis cauza la registratura, considerand ca ea ar trebui solutionata de catre un complet de 3. La randul lor, **judecatoarele CAB Laura Marina Andrei (fosta presedinta a Tribunalului Bucuresti), Bianca Laura Patras si Diana-Elena Gavrila** (de la aceeasi Sectie a IX-a CAF) i-au inaintat dosarul presedintei Curtii de Apel Bucuresti, Luminita Cristiu-Ninu, spre a stabili ce trebuie facut. Completul Andrei-Patras-Gavrila (cu indicativul C5 F III) a sustinut ca dosarul ii fusese corect repartizat initial judecatorului Ahmed Jabre, in complet uninominal. In final, judecatoarea Ninu a trimis speta catre Amer Jabre, pentru ca acesta s-o judece singur. Adrian Secu a primit

aceasta confirmare din partea judecatoarei Carmen Mihaela Voinescu, presedinta Sectiei a IX-a Contencios Administrativ si Fiscal **(vezi facsimil)**. Gasiti anexata la final incheierea prin care completul Andrei-Patras-Gavrila a apreciat ca judecatorul Jabre trebuie sa intre in complet uninominal.

**\* Cititi aici hotararea CAB privind constatarea inexistentei HCNSU 36/2020**

**\* Cititi aici hotararea privind HCNSU 28/2021 si HCNSU 40/2021**

**\* Cititi aici incheierea completului Andrei-Patras-Gavrila**





## CURTEA DE APEL BUCUREȘTI


**SECȚIA A IX-A  
CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL**

Dosar nr. 2516/2/2021

19 aprilie 2021

Splaiul Independenței nr. 5, sectorul 4  
 E-mail: [registraturaS9contenciosCAB@just.ro](mailto:registraturaS9contenciosCAB@just.ro)  
 Web: <http://www.cab1864.eu>;  
<http://nouportal.just.ro/>  
 Tel: (+4-021) 319.51.80;  
 Fax: (+4-021) 319.51.76  
 Operator de date cu caracter personal nr. 2933

Domnului **SECU ADRIAN**

Urmare petiției dumneavoastră cu privire la greșeala de repartizare a dosarului nr. 2516/2/2021, vă comunicăm următoarele:

La data de 13.04.2021 dosarul nr. 2516/2/2021 a fost repartizat aleatoriu la completul 2 Fond.

Prin rezoluția din data de 14.04.2021, președintele completului 2 fond, a constatat eroarea de repartizare a dosarului și a dispus restituirea dosarului la serviciul registratură al secției pentru repartizarea la un complet special de fond, de 3 judecători.

La data de 14.04.2021, urmare rezoluției completului 2 Fond, dosarul a fost repartizat aleatoriu la completul 5 Fond III.

Prin încheierea de ședință din data de 15.04.2021, completul 5 Fond III a dispus trimiterea dosarului președintelui instanței, spre analiză, conform art. 111 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești.

Prin rezoluția președintelui instanței din data de 15.04.2021, s-a dispus trimiterea dosarului la completul inițial investit, respectiv completul 2 Fond.

Președinte secție,  
 Judecător **CARMEN MIHAELA VOINESCU**



Grefier șef,  
**CAMELIA STOIAN**