

ROMÂNIA  
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI  
SECȚIA A VIII - A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL  
SENTINȚA CIVILĂ NR. 694  
Ședința publică de la 4 august 2020  
Completul compus din:  
PREȘEDINTE: LILIANA CĂTĂLINA ALEXE  
JUDECĂTOR: BOGDAN CRISTEA  
JUDECĂTOR: MELANIA BEJENAR  
GREFIER: FLORENTINA EMILIA BOARIU

Pe rol pronunțarea în cauza în contencios administrativ și fiscal privind pe reclamantii **BOGDAN DUMITRU** și **UAT COMUNA GORNET**, prin reprezentant legal primar Negoită Nicolae, în contradictoriu cu pârâtul **DEPARTAMENTUL PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ**, având ca obiect „anulare act - art. 15 Legea nr. 136/2020 - Ordin nr. 4659202/22.07.2020”.

Cauza a rămas în pronunțare în ședința publică de la 03.04.2020, desfășurarea ședinței fiind consemnată în încheierea de ședință de la acea dată, care face parte integrantă din prezenta hotărâre, dată la care Curtea, având nevoie de timp pentru deliberare, în temeiul dispozițiilor art. 396 alin. 1 Cod procedură civilă și art. 15 alin. 17 din Legea nr. 136/2020, a amânat pronunțarea la data de astăzi, 04.08.2020, când a pronunțat următoarea hotărâre:

**CURTEA:**

Deliberând asupra cererii de față, constată următoarele:

Prin cererea înregistrată pe rolul Curții de Apel București – Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal la data de 29.07.2020, sub nr. 3887/2/2020, reclamantii Bogdan Dumitru și UAT Comuna Gornet, prin reprezentant legal primar Negoită Nicolae, în contradictoriu cu pârâtul Departamentul Pentru Situații de Urgență, au solicitat instanței să dispună:

1. anularea Ordinului nr. 4659202/22.07.2020 emis de Șeful Departamentului pentru Situații de Urgență;
2. obligarea pârâtului Departamentul pentru Situații de Urgență București, prin reprezentant legal dr. Raed Arafat, la plata sumei de 500.000 euro, echivalent în lei către U.A.T. Comuna Gornet, județul Prahova, cu titlu de daune morale/daune interese;
3. obligarea reprezentantului pârâtului să-și ceară scuze în mod public pentru măsura abuzivă de instituire a carantinei în comuna Gornet, județul Prahova.

În motivare, reclamantii arată:

*Cu privire la justificarea interesului legitim al reclamantului Bogdan Dumitru potrivit dispozițiilor art. 15 alin. 4 din Legea nr. 136/18.07.2020:*

În fapt, reclamantul arată că își exercită profesia de avocat pe teritoriul administrativ al comunei Gornet, județul Prahova, unde are și domiciliul stabil, iar potrivit contractului de asistență juridică încheiat cu autoritatea publică locală este obligat să asigure consultanță juridică de specialitate, reprezentarea acesteia în relațiile cu terții - persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, precum și în fața instanțelor de judecată, indiferent de gradul acestora.

Prin instituirea carantinei în comuna Gornet, județul Prahova îi sunt restrânse/anulate aproape toate activitățile prevăzute de dispozițiile art. 3 din Legea nr. 51/1995 privind organizarea și exercitarea profesiei de avocat, deoarece: nu poate participa la ședințele de judecată, îi este interzis accesul la toate instanțele pentru ca locuiește într-o localitate aflată în carantină; avocații, personalul auxiliar al instanțelor de judecată, jandarmii de la instanțe se feresc de reclamant și stau la distanță, știind că locuiește într-o localitate carantinată și se uita la acesta ca la „un ciumat”;

expertii judiciari care urmează sa efectueze expertize tehnice pe raza comunei Gornet, refuza sa se prezinte sau nu li se permite accesul (ex. dosar nr. 2433/331/2020 -Judecătoria Valenii de Munte); etc.

*Cu privire la justificarea interesului legitim al reclamantei UAT Comuna Gornet, potrivit dispozițiilor art. 15 alin. 4 din Legea nr. 136/2020, susține următoarele:*

În conformitate cu dispozițiile art. 98 alin. 1 din Codul administrativ, reclamanta este „unitatea administrativ-teritorială de bază care cuprinde populația rurală unită prin comunitate de interese si tradiții, alcătuită din unul sau mai multe sate...”, iar potrivit dispozițiile art. 96 alin. 1 din același cod „unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridica deplină si patrimoniu propriu”.

Potrivit dispozițiilor art. 106 alin. 1 din Codul administrativ „Autoritățile administrației publice din comune, orașe si municipii sunt consiliile locale, ca autorități deliberate si primarii, ca autorități executive”.

Prin instituirea carantinei în comuna Gornet, județul Prahova i-au fost restrânse/ anulate unele atribuții prevăzute de dispozițiile art. 155 din Codul administrativ în temeiul căruia își desfășoară activitatea normal, pentru si în numele unității.

*Sub aspectul nelegalității actului administrativ emis de pârâtă (primul capăt de cerere):*

Analizând normele juridice prin prisma textelor de lege indicate în preambulul Ordinului nr. 4659202 din 22.07.2020 apreciază reclamantii ca acestea sunt corecte si au incidența asupra procedurii tehnice de emitere a actului administrativ contestat, astfel încât nu sunt motive de a formula critici.

*Sub aspectul netemeinicii actului administrativ emis de pârâtă:*

Prin alin. 1 al ordinului contestat se arata ca „Luând în considerare situația epidemiologica din județul Prahova, comuna Gornet, localitatea Gornet, generata de coronavirusul SARS-COV-2, care a dus la înregistrarea unui număr de 15 persoane infectate cu virusul SARS-COV-2 prin transmitere comunitara, riscul epidemiologic fiind de o gravitate maxima, în circumstanțe de nerespectare a măsurilor legale în vigoare...” și „Ținând cont de Hotărârea Comitetului Județean pentru Situații de Urgenta nr. 40 din 22.07.2020, emisa la propunerea Direcției de Sănătate Publica a Județului Prahova, în baza evaluării epidemiologice avizata de către Institutul National de Sănătate Publica, prin care se constata ca riscul răspândirii comunitare nu poate fi controlat prin alte metode, iar procentul persoanelor infectate este peste pragul de 3 cazuri / 1000 de locuitori (...)” în temeiul (...) „Art. 1 - (1) se instituie măsura de carantina zonala, începând cu data de 22.07.2020, ora 22:00 pentru o perioadă de 14 zile, pentru localitatea Gornet din comuna Gornet, județul Prahova.

În realitate, la nivelul comunei Gornet - satul de reședința Gornet, satul Bogdănești, satul Nucet si satul Cuib - se aflau la momentul emiterii ordinului contestat un număr de 6 (șase) persoane infectate, iar a șaptea persoana infectata locuiește permanent în municipiul Ploiești, fără să-si schimbe adresa din cartea de identitate.

Din cele șase persoane infectate, ramase pe teritoriul comunei Gornet, trei au fost testate negativ la data introducerii carantinei, deci la data de 22.07.2020 existau numai trei persoane pozitive, care trebuie raportate la cele 2850 de cetățeni ai comunei Gornet.

Sintagma de „localitate” folosită în „temeinicia” ordinului contestat este un termen generic care nu se regăsește în definițiile prevăzute de dispozițiile art. 98 din Codul administrativ în care se arată la alin. (2) „Comunele pot avea în componența lor mai multe localități rurale denumite sate, care nu au personalitate juridica” si (3) „Satul în care își au sediul autoritățile administrației publice comunale este sat - reședință de comuna”.

Astfel, ordinul D.S.U. nu vizează satul - reședința de comună, ci localitatea Gornet cu toate satele aparținătoare de pe teritoriul administrativ.

De asemenea mai arată că la nivelul comunei Gornet, inclusiv satele aparținătoare, D.S.P. Prahova nu a efectuat niciodată o ancheta epidemiologică asa cum susțin reprezentanții acestei instituții, care si în prezent au cunoștința doar de 7 persoane infectate, cu excepția șefului D.S.P. care singur a raportat 15 persoane, astfel încât măsura abuzivă a contaminării, să fie credibilă la București.

Pe toată perioada epidemiei și până la instituirea carantinei în comuna Gornet, județul Prahova nu a existat niciun fel de colaborare/cooperare între prefect și primar, deși primul era obligat să solicite instituțiilor statului la nivel județean (D.S.P. și I.S.U. etc.) să coopereze cu autoritățile publice din comuna Gornet, învederând afirmația publică făcută de prefect privind contestarea în instanța a ordinului.

În motivarea capătului nr. 2 de cerere, reclamantul arată că, în situația admiterii acțiunii, solicită plata sumei de 500.000 euro, echivalent în lei la data plății, deoarece pârâta a produs prejudicii morale și materiale indirect prin instituirea carantinei în comuna Gornet, județul Prahova, după cum urmează: - peste 450 persoane au rămas fără loc de muncă deoarece nu au mai fost primiți de angajatorii din alte localități; - cetățenii comunei Gornet, care se deplasează în localitățile limitrofe (Măgurele, Lipănești) sunt recunoscuți ca vin din zona carantinată, nu le este permis accesul în magazine, farmacii, alte locații publice, aceștia fiind total izolați iar unii apostrofați; - sumele de bani ce urmează a fi achitate de pârâtă se fac venit la bugetul local, iar prin hotărârea organului deliberativ ordonatorul principal de credite va despăgubi toate persoanele care au fost prejudiciate prin măsura carantinării.

Atașează, în original, dovada de plată a taxei judiciare de timbru în sumă de 50 lei, achitată în conformitate cu dispozițiile art. 16 lit. a) și art. 35 alin. 1 din OUG nr. 80/2013.

În dovedirea acțiunii, solicită admiterea probei cu înscrisuri, sarcina probei fiind a pârâtei și interogatoriul propus pentru a se lua pârâtei în scris.

În drept, invocă dispozițiile art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 republicată, a contenciosului administrativ, precum și toate actele normative indicate în motivarea cererii.

Anexează cererii, Ordinul nr. 4659202/22.07.2020 emis de pârâtă (în copie, în două exemplare), chitanța nr. 202001371 din 24.07.2020 emisă de U.A.T. Gornet (în original), împuternicire avocațială și interogatoriu – f. 9 – 14 din dosar.

La data de 31.07.2020, pârâtul **Departamentul Pentru Situații de Urgență** a depus **întâmpinare**, prin care a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată, toate cele trei capete de cerere, ca neîntemeiată, pentru următoarele motive:

1. *Interesul legitim al reclamantului Bogdan Dumitru nu este încălcat.*

Apărările reclamantului sunt neîntemeiate.

Reclamantului îi este permis accesul în localitatea carantinată pentru exercitarea profesiei de avocat.

Ordinul nr. 4659202 din 22.07.2020 stabilește în art. 3 alin. (1) lit. b) următoarele: în/din zona menționată la art. 1, alin. (2) este permisă intrarea/ieșirea persoanelor pentru: persoanele care nu locuiesc în interiorul zonei, dar care desfășoară activități economice sau în domeniul apărării, ordinii publice, securității naționale, sanitar, situațiilor de urgență, administrației publice locale, asistenței și protecției sociale, judiciar, serviciilor de utilitate publică, energetic, agriculturii, alimentației publice, alimentării cu apă, comunicațiilor și transporturilor.

Se poate constata faptul că reclamantul, care locuiește în sat Nucet, comuna Gornet, se poate deplasa și îi este permisă intrarea în satul Gornet, pentru desfășurarea activității profesionale din domeniul „judiciar”.

Conform art. 3 alin. (2) din Ordinul contestat, toate persoanele prevăzute la alin. (1) vor prezenta autorităților legitimație de serviciu valabilă, adeverință de salariat eliberată de angajator sau alt document care să ateste activitatea profesională.

*Reclamantul poate participa la ședințe de judecată și nu îi este interzis accesul la instanțele de judecată.*

Reclamantul nu locuiește în satul Gornet, unde s-a dispus măsura carantinării, ci în satul Nucet, conform cererii de chemare în judecată, localitate în afara restricției de carantinare; își poate exercita profesia fără vreo îngrădire, nici o prevedere legală nu interzice reclamantului accesul în incinta instanțelor de judecată.

*Experților judiciari le este permis accesul în satul carantinat.*

Conform prevederilor art. 3 alin. 1) lit. b) din ordinul contestat, experții judiciari care nu locuiesc în interiorul zonei, li se permite accesul în zonă, pe baza unei legitimații de serviciu, adeverință, etc care dovedește că desfășoară activități în domeniul „judiciar”. În ceea ce privește

dosarul dat ca exemplu de reclamant nr. 2433/331/2020, aflat pe rolul Judecătorei Vălenii de Munte, din consultarea acestuia pe portalului instanțelor de judecată rezultă următoarele:

Dosarul a fost înregistrat la Judecătoria Vălenii de Munte în data de 22.07. 2020, aceeași zi în care a fost emis și ordinul contestat; nu are termen de judecată stabilit, iar conform prevederilor art. 200 Cod procedură civilă, cererea de chemare în judecată trebuie să respecte procedura de regularizare; în lipsa termenului de judecată, nu s-a pus în dezbateră părților și nu s-au încuviințat probele în acest dosar, astfel încât susținerile reclamantului, în sensul în care în acest dosar urmează să fie realizată o expertiză tehnică, nu sunt dovedite.

Chiar și în situația în care instanța ar fi dispus desfășurarea unei expertize în zona carantinată, expertul tehnic își poate îndeplini obligațiile, conform art. 3 alin. (1) lit. b) din ordin.

Accesul în zona carantinată se realizează în temeiul prevederilor art. 3 alin (2) din ordin, pe baza unui document justificativ care să ateste activitatea profesională.

## 2. *Interesul legitim al reclamantei UAT Gornet nu este încălcat.*

Reclamanta UAT Gornet susține, în argumentarea interesului legitim, faptul că i-au fost restrânse/anulate unele atribuții prevăzute de art. 155 din Codul administrativ.

Aceste prevederi legale stabilesc principalele categorii de atribuții ale primarului.

Susținerile reclamantei nu sunt individualizate, nu se menționează, în mod expres, care sunt acele atribuții care au fost încălcate prin ordinul contestat.

Subliniază faptul că primarului nu i-au fost restrânse sau anulate atribuțiile, față de care are responsabilitatea legală de a le exercita.

Conform prevederilor art. 154 alin. (1) din Codul administrativ, primarul dispune măsurile necesare și acordă sprijin pentru aplicarea ordinelor și instrucțiunilor cu caracter normativ ale miniștrilor, ale celorlalți conducători ai autorităților administrației publice centrale, ale prefectului, a dispozițiilor președintelui consiliului județean, precum și a hotărârilor consiliului județean, în condițiile legii.

Conform prevederilor legale menționate, susținerile reclamantului nu fac dovada unei vătămări într-un interes legitim, așa cum stabilește art. 15 alin. 4 din Legea nr. 136/2020 coroborat cu art. 2 lit. p) din Legea nr. 554 /2004, cu modificările și completările ulterioare, care definește interesul legitim privat ca fiind posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat.

Curtea de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, în sentința nr. 3.290/25.09.2017 a reținut faptul că actul administrativ normativ contestat ar vătăma un interes legitim public nu dispensează partea reclamantă de obligația de a justifica acel interes personal legitim, direct și actual în promovarea acțiunii, nefiind suficientă argumentarea, vizând ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale, sau realizarea competenței autorităților publice.

În considerarea acestor argumente, rezultă faptul că susținerile reclamantei nu fac dovada încălcării punctuale și efective a drepturilor și libertăților fundamentale.

## 3. *Ordinul șefului Departamentului pentru Situații de Urgență a fost emis cu respectarea condițiilor de legalitate stabilite în art. 12 alin. 1 din Legea nr. 136/2020.*

Art. 53 din Constituție reglementează restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

Legea care reglementează măsurile necesare în domeniul sănătății publice cu caracter temporar, în situații de risc epidemiologic și biologic, pentru prevenirea introducerii și limitarea răspândirii bolilor infectocontagioase pe teritoriul României este Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic.

Art. 12 alin. (1) din Legea nr. 136/2020 stabilește următoarele condiții pentru a dispune carantina zonală: se instituie prin ordin al șefului Departamentului pentru Situații de Urgență, în baza hotărârii comitetului județean pentru situații de urgență, la propunerea direcției de sănătate publică teritoriale și cu avizul Institutului Național de Sănătate Publică.

În respectarea prevederilor legale amintite, șeful Departamentului pentru Situații de Urgență a emis ordinul în baza: Hotărârii nr. 40 adoptată în cadrul ședinței extraordinare din data de 22.07.2020 a Comitetului Județean pentru Situații de Urgență Prahova (anexa 1), Propunerea

Direcției de Sănătate Publică Prahova nr. 32279/21.07.2020 (anexa 2), Avizul Institutului Național de Sănătate Publică prin Centrul Național de Supraveghere și Control al Bolilor Transmisibile, aplicat pe propunerea DSP PH (anexa 2).

În ceea ce privește situația de fapt prezentată de reclamanta, pârâtul arată că aceasta nu este conformă realității. Numărul persoanelor confirmate cu virusul SARS-CoV-2 nu a fost 6.

De asemenea, în mod cu totul greșit consideră reclamanta că Ordinul de carantinare nu vizează satul Gornet, ci localitatea Gornet, cu toate satele aparținătoare de pe teritoriul administrativ.

Articolul 98 alin. (2) din Codul Administrativ stabilește următoarele: Comunele pot avea în componența lor mai multe localități rurale denumite sate, care nu au personalitate juridică.

Conform acestor prevederi legale, atunci când referirea este la „comună” noțiunea de „localitate” este sinonimă cu cea de „sat”, așa cum este reglementat articolul.

Art. 1 din Ordinul nr. 4659202 din 22.07.2020 stabilește următoarele: se instituie măsura de carantină zonală, începând cu data de 22.07.2020, ora 17.00 pentru o perioadă de 14 zile, pentru localitatea Gornet, din comuna Gornet, județul Prahova.

Formularea „localitatea Gornet din comuna Gornet” este în concordanță cu prevederile art. 98 alin. 2 din Codul administrativ, este clar exprimată ca fiind satul Gornet din comuna Gornet.

Dacă intenția era de carantinare a comunei Gornet nu își mai avea rostul formularea din Ordin „localitatea (...) din comuna”.

Mai mult, art. 1 alin. (2) din Ordinul șefului Departamentului pentru Situații de Urgență stabilește și perimetrul localității prin evidențierea coordonatelor.

În concluzie, Ordinul nr. 4659202/2020 a fost emis cu respectarea condițiilor de legalitate.

*În combaterea motivelor de temeinicie ale ordinului, pârâtul arată următoarele:*

La data emiterii Ordinului, situația epidemiologică în satul Gornet, conform datelor comunicate de Direcția de Sănătate Publică Prahova era următoarea:

În data de 07.07.2020 a fost înregistrat primul caz (de la începutul epidemiei) în comuna Gornet, sat Gornet, Pârvulescu Emil (cântăreț la biserica din Gornet). Din fișa de supraveghere întocmită de spital rezultă că debutul simptomelor a fost în 02.07.2020.

Din anchetele epidemiologice rezultă că dascălul a fost primul caz, ulterior fiind infectați copilul acestuia, preotul, preoteasa. Două persoane pozitive au afirmat că au intrat în contact cu preotul și preoteasa.

În perioada 07.07.2020 - 21.07.2020 au fost înregistrate în total 15 cazuri în sat Gornet. Toate cazurile au fost raportate conform legislației în vigoare, în sensul că au fost introduse în platforma Corona-Forms (platforma administrată de STS).

Pentru cele 15 persoane a fost efectuată anchetă epidemiologică cu stabilirea contactilor, conform documentelor atașate.

Între 03.04.2020 și 03.07.2020, C.J.C.C.I. transmitea electronic primăriilor, zilnic prin intermediul unor fișiere electronice, lista persoanelor față de care s-a instituit măsura izolării la domiciliu sau carantinei instituționalizate (definiții conform legislației din perioada respectivă) conform Fluxului de Lucru aprobat de Ministrul Afacerilor Interne (nr. 11577/03.04.2020) și Ministrul Sănătății (nr. 458/03.04.2020). Fluxul de lucru a fost suspendat pe perioada existenței vidului legislativ referitor la măsurile de carantină și izolare la domiciliu.

Noul flux de lucru a fost aprobat în 24.07.2020.

În data de 20.07.2020 CNCCI a solicitat CJCCI, prin adresa nr. 139844/20.07.2020 o analiză la nivelul comunităților care înregistrează o rată mai mare de infectare în vederea demarării procedurii de instituire, după caz, a carantinei zonale. În lista anexată figura comuna Gornet cu 15 persoane, toate din satul Gornet.

În data de 21.07.2020, a fost analizată oportunitatea instituirii carantinei zonale în comuna Gornet, satul Gornet, conform criteriilor stabilite de Institutul Național de Sănătate Publică, comunicată prin adresa INSP nr. 10987/20.07.2020 și aprobate prin OMS nr. 1309/21.07.2020.

În urma evaluării, s-a luat decizia propunerii instituirii carantinei zonale în comuna Gornet, satul Gornet, înaintată spre avizare la INSP prin adresa DSP PH nr. 32279/21.07.2020, avizată de INSP și trimisă ulterior CJCCI.

Carantina în localitatea Gornet, comuna Gornet a fost dispusă cu respectarea prevederilor art. 3 din Ordinul Ministrului Sănătății nr. 1309/2020 privind modalitatea de aplicare a măsurilor de prevenire și limitare a îmbolnăvirilor cu SARS-CoV-2.

Conform art. 3 alin. (1) din acest act normativ, se recomandă carantină zonală, în condițiile art. 12 din Legea nr. 136/2020 atunci când, în baza evaluării, se constată că riscul răspândirii infecției în comunitate nu poate fi controlat prin alte metode, iar procentul persoanelor infectate depășește pragul stabilit de Institutul Național de Sănătate Publică.

Specialiștii Direcției de Sănătate Publică Prahova cu avizul Institutului Național de Sănătate Publică au realizat o evaluare a situației epidemiologice la nivelul satului Gornet prin raportare la criteriile stabilite și au propus instituirea măsurii de carantinare a satului Gornet – 2.300 locuitori, întrucât toate cazurile confirmate cu virusul SARS-CoV-2 (15) erau din același sat.

Solicită respingerea cererii privind obligarea Departamentului pentru Situații de Urgență la plata sumei de 500.000 euro, cu titlu de daune morale/daune interese, ca urmare a respingerii cererii în anularea actului administrativ.

Daunele morale se întemeiază pe principiul unei juste reparații a prejudiciului suferit, fără a fi de natură a conduce la o îmbogățire fără justă cauză a reclamanților, întrucât daunele morale au, în special, un caracter compensatoriu și nu reparatoriu.

Având în vedere precizările ICCJ, Decizia nr. 378/2019, reclamanții nu fac vorbire despre natura prejudiciului suferit, raportându-se doar la solicitarea aspectelor de natură financiară, nedovedite.

Aceste pretenții financiare sunt „argumentate” de reclamanți cu următoarele afirmații : cetățenilor nu le este permis accesul în magazine, farmacii și alte locații publice, peste 450 de cetățeni au rămas fără loc de muncă; contrazise de prevederile art. 3 alin. (1) lit. c) și d) din Ordinul contestat.

În/din zona menționată la art.1, alin. (2) este permisă intrarea/ieșirea persoanelor pentru: c) persoanele care își desfășoară activitatea profesională în afara zonei; d) persoanele care realizează activități agricole sau pentru comercializarea de produse agroalimentare; e) deplasarea din alte motive justificate, precum îngrijirea/însotirea copiilor/membrilor de familie, îngrijirea unei/unui rude/afin sau persoană aflată în întreținere, asistența persoanelor vârstnice, bolnave sau cu dizabilități, decesul unui membru de familie; f) deplasarea pentru asistență medicală care nu poate fi amânată și nici realizată de la distanță; g) urgențe medicale.

Daunele-interese țin de materia dreptului procesual civil, constituind nu un echivalent al prejudiciului, ci o sancțiune suplimentară aplicată de judecător debitorului. Aceste daune reprezintă sume de bani pe care debitorul trebuie să le plătească creditorului până ce își va achita obligația stabilită prin hotărâre judecătorească.

Precizează faptul că daunele interese izvorăsc din raporturi contractuale, fiind sancționată conduita părților, în toate situațiile în care condițiile răspunderii contractuale sunt îndeplinite, chiar dacă părțile nu au stipulat nimic în contract referitor la daune.

De asemenea, ca principiu, daunele-interese trebuie dovedite, întrucât, potrivit legii, simpla dovadă a neexecutării obligației de către debitor nu îl scutește pe creditor de a proba și prejudiciul suferit, adică de a proba existența și quantumul daunelor-interese pe care le pretinde, cu excepția cazurilor în care legea sau convenția părților prevede altfel (art. 1.537 Cod civil).

Prin urmare, solicitarea de daune interese este nefondată, din considerentele mai sus menționate și având în vedere faptul că instituirea carantinei zonale în satul Gornet s-a dispus printr-un act administrativ.

Solicitarea de daune morale/interese are caracter discreționar, făcând dovada faptului că solicitarea de plată a despăgubirilor nu se raportează la natura prejudiciului. Mai mult decât atât solicitarea de daune ar trebui să fie o consecință a înlăturării actului administrativ nelegal, fără a putea fi anterior evaluabilă pecuniar.

În susținerea soluției de respingere a petitului nr. 3 din cerere, pârâtul subliniază că măsura instituită nu este abuzivă, așa cum neîntemeiat susține reclamanta.

Măsura a fost dispusă în contextul declarării de către Organizația Mondială a Sănătății a Pandemiei cu SARS-CoV-2 la data de 11.03.2020, precum și a declarării stării de alertă pe teritoriul

efectelor pandemiei de COVID-19 și a HG nr. 94/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, care a precedat starea de urgență.

Este de notorietate faptul că, la nivel național, numărul de cazuri confirmate cu virusul SARS-CoV-2 este într-o creștere exponențială, fapt ce determină instituirea unor măsuri, punctuale, acolo unde criteriile de risc epidemiologic sunt îndeplinite, pentru a limita răspândirea stării în comunitate, cât și în afara comunității.

În satul Gornet era înregistrat, la data emiterii ordinului un trend crescător al numărului de cazuri în ultimele 14 zile (15 cazuri noi între 8 și 20. 07.2020), rata de infectare depășea nivelul de 3/1.000 locuitori, iar ponderea populației era de peste 65 de ani.

Autoritatea publică locală are obligația legală și morală să pună în executare și să dispună măsuri stabilite în art. 2 pct. 7 din Ordinul contestat, pentru: a) asigurarea dezinfectării periodice a spațiilor publice după un calendar bine stabilit de către Direcția de Sănătate Publică Prahova; b) implicarea medicilor de familie de pe raza localității în monitorizarea din punct de vedere medical a persoanelor izolate la domiciliu și acordarea asistenței medicale a populației din zona respectivă (femei gravide, persoanele în program de hemodializă, pacienți oncologici etc.); c) colectarea deșeurilor și asigurarea funcționării continue a serviciilor de utilități publice; d) asigurarea continuității aprovizionării cu alimente și bunuri de strictă necesitate pentru persoanele fără susținători sau fără posibilități de asigurare a subzistenței.

Măsura a fost dispusă în temeiul prevederilor legale, tocmai pentru a sprijini comunitatea locală în păstrarea sănătății, prin limitarea transmiterii virusului în interiorul acesteia.

Măsura a avut ca scop inclusiv protejarea persoanelor din afara comunității carantinate, iar singura modalitate prevăzută de legiuitor este carantina zonală, reglementată de art. 12 alin. (1) din Legea nr. 136/2020, prin care se poate limita circulația persoanelor în și din zona respectivă.

Astfel, solicitarea de scuze publice nu are vreun fundament legal.

Pentru aceste motive, în temeiul prevederilor legale și a argumentelor dovedite cu înscrisuri, solicită respingerea cererii ca neîntemeiată și menținerea Ordinului nr. 4659202/22.07.2020 ca fiind temeinic.

În probatoriu, a solicitat înscrisuri, precum și orice alte mijloace de probă considerate utile în soluționarea cauzei.

În drept, întâmpinarea este întemeiată pe dispozițiile art. 205 și următoarele Cod procedură civilă, Legea nr. 136/2020, Legea 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Atașează întâmpinării, documentația ce a fundamentat emiterea ordinului atacat – f. 28 – 71 din dosar.

La data de 31.07.2020, întâmpinarea formulată de pârât și documentația administrativă au fost înaintate și prin modalitatea fax (f. 96 - 187), iar la data de 03.08.2020, după ridicarea ședinței, același act de procedură împreună cu înscrisurile din dosarul administrativ, înaintate pe cale poștală, au primit dată certă de înregistrare.

La data de 03.08.2020, reclamantii Bogdan Dumitru și UAT Comuna Gornet, în temeiul art. 204 alin. 1 Cod procedură civilă, și-au modificat și completat cererea introductivă cu un nou petit punctat sub nr. 4, solicitând anularea/nulitatea absolută a Ordinului nr. 4659201/22.07.2020 privind instituirea carantinei zonale în localitatea Cartojani, comuna Roata de Jos, județul Giurgiu.

Au solicitat introducerea în cauză a UAT Comuna Roata de Jos, județul Giurgiu, prin primar, în calitate de intervenient forțat potrivit dispozițiilor art. 68 alin. 1 Cod procedură civilă și repunerea în termen potrivit dispozițiilor art. 186 alin. 1 din același cod.

La același termen al procesului, reclamantii au arătat că renunță la judecarea capetelor de cerere nr. 3 și 4; își modifică capătul de cerere în pretenții, solicitând obligarea pârâtului la plata sumei de 4.000.000 EURO cu titlu de daune morale/daune interese către U.A.T. Comuna Gornet, județul Prahova și nu 500.000 EURO, cum au solicitat inițial.

Curtea a luat act de cererea de renunțare la judecata petitelor nr. 3 (din cererea introductivă) și 4 (din cererea adițională/modificatoare) formulată de ambii reclamantii. În temeiul dispozițiilor art. 406 alin. 1 și 4 Cod procedură civilă (renunțarea intervenind la primul termen de

gal timbrată în raport cu dispozițiile din art. 16 lit. b) și art. 35 alin. 1 din OUG nr. 80/2013.  
Curtea a încuviințat, pentru ambele părți, proba cu înscrisurile depuse la dosarul cauzei, fiind admisibile și pertinente pentru soluționarea cauzei, raportat la dispozițiile art. 255 și art. 258 Cod procedură civilă.

A respins proba cu interogarea pârâtului, în raport cu dispozițiile art. 351 Cod procedură civilă, în considerarea suficienței probatoriului scriptic reprezentat de documentația ce a fundamentat emiterea actului atacat, a utilității probei, observând setul de întrebări propus (ce au în vedere interogarea privind poziția de admitere a acțiunii – întrebarea nr. 7 sau întrebări vizând realitatea constatărilor autorităților), acestea urmărind un răspuns ce poate fi confirmat/infirmat prin înscrisuri.

**Asupra fondului acțiunii, analizând actele dosarului, Curtea constată și reține că:**

Prin Ordinul Șefului Departamentului pentru Situații de Urgență nr. 4659202 din data de 22.07.2020 privind instituirea carantinei zonale în localitatea Gornet, comuna Gornet, județul Prahova s-a instituit măsura de carantinare zonală, începând cu data de 22.07.2020, ora 22.00, pentru o perioadă de 14 zile, pentru localitatea Gornet din comuna Gornet, județul Prahova, perimetrul vizat de măsura prevăzută la alin. (1) fiind stabilit prin coordonatele indicate la art. 1 alin. 1 din ordin.

În zona prevăzută la art. 2 alin. (2) din Ordin se instituie următoarele măsuri obligatorii pentru toate persoanele care se afla permanent sau tranzitează zona menționată la art. 1:

1. identificarea tuturor persoanelor cu domiciliul, reședința ori cu adresa declarată în zona menționată la art. 1, alin. (2) și introducerea acestora în bazele de date dedicate;
2. limitarea la maximum a deplasării persoanelor și monitorizarea permanentă a respectării acestei măsuri;
3. evaluarea de către Direcția de Sănătate Publică Prahova, a oportunității și prioritizării de testare a persoanelor și transmiterea solicitărilor de sprijin cu materiale sanitare și personal de specialitate către Institutul Național de Sănătate Publică/Ministerul Sănătății;
4. stabilirea, prin grija administrației publice locale și a Inspectoratului de Poliție Județean Prahova a rutelor ocolitoare, căilor majore de circulație care tranzitează zona și aducerea la cunoștința populației prin mijloacele mass-media locale a acestei măsuri;
5. purtarea măștilor de protecție de către toate persoanele aflate în spațiile publice;
6. asigurarea ordinii publice se realizează de către poliția locală, iar în situația în care poliția locală nu este constituită sau efectivele acesteia nu sunt suficiente, măsurile de ordine publică se asigură de către Jandarmeria Română sau Poliția Română, după caz;
7. stabilirea în ședința Comitetului Județean pentru Situații de Urgență a responsabilităților privind:

a) asigurarea dezinfecției periodice a spațiilor publice după un calendar bine stabilit de către Direcția de Sănătate Publică Prahova;

b) implicarea medicilor de familie de pe raza localității în monitorizarea din punct de vedere medical a persoanelor izolate la domiciliu și acordarea asistenței medicale a populației din zona respectivă (*femei gravide, persoanele în program de hemodializă, pacienți oncologici etc.*);

c) colectarea deșeurilor și asigurarea funcționării continue a serviciilor de utilități publice;

d) asigurarea continuității aprovizionării cu alimente și bunuri de strictă necesitate pentru persoanele fără susținători sau fără posibilități de asigurare a subzistenței;

e) asigurarea continuității aprovizionării cu medicamentele necesare tratamentului uzual al populației prin unitatea farmaceutică specificată în analiza de risc;

f) stabilirea limitelor de competență pentru instituirea normelor derogatorii de la prevederile prezentului ordin de către Centrul Județean de Coordonare și Conducere a Intervenției, cu aprobarea prefectului;

- g) punerea la dispoziția persoanelor a informațiilor detaliate referitoare la măsurile de igienă individuală care trebuie respectate în contextul epidemiologie existent;
- h) controlul măsurilor stabilite privind limitarea deplasării persoanelor în/din zona de carantină.

Potrivit art. 3 din Ordin, „(1) În/din zonă menționată la art. 1, alin. (2) este permisă intrarea/ieșirea persoanelor pentru:

- a) transportul de marfa, indiferent de natura acestuia, al materiilor, prime și resurselor necesare desfășurării activităților economice, precum și aprovizionării populației;
- b) persoanele care nu locuiesc în interiorul zonei, dar care desfășoară activități economice sau în domeniul apărării, ordinii publice, securității naționale, sanitar, situațiilor de urgență, administrației publice locale, asistenței și protecției sociale, judiciar, serviciilor de utilitate publică, energetic, agriculturii, alimentației publice, alimentării cu apă, comunicațiilor și transporturilor;
- c) persoanele care își desfășoară activitatea în afara zonei;
- d) persoanele care realizează activități agricole sau pentru comercializarea de produse agroalimentare;
- e) deplasarea, din alte motive justificate, precum îngrijirea/însoțirea copiilor/membrilor de familie, îngrijirea unei/unui rude/afin sau persoană, aflată în întreținere, asistența persoanelor vârstnice, bolnave sau cu dizabilități, decesul unui membru de familie;
- f) deplasarea pentru asistență medicală care nu poate fi amânată și nici realizată de la distanță;
- g) urgențe medicale.

(2) Toate persoanele prevăzute la alin. (1) vor prezenta autorităților legitimație de serviciu valabilă, adeverință de salariat eliberată de angajator sau alt document care să ateste activitatea profesională” .

Anularea Ordinului nr. 4659202/22.07.2020 emis de Șeful Departamentului Pentru Situații de Urgență și suma cu titlul de daune sunt cerute de ambii reclamânți Bogdan Dumitru și UAT Comuna Gornet, prin reprezentant legal, în contradictoriu cu Departamentul Pentru Situații de Urgență.

Codul de procedură civilă admite ca mai multe persoane să fie *reclamante* sau *pârâte* în cadrul unui proces civil (coparticipare sau litisconsorțiu procesual), „dacă obiectul procesului este un drept ori o obligație comună, dacă drepturile sau obligațiile lor *au aceeași cauză* ori dacă între ele există o strânsă legătură” (art. 59 Cod).

În speță, există litisconsorțiu procesual facultativ dat de părțile aflate pe aceeași poziție procesuală – reclamânți - ce impune soluționarea unitară a litigiului, printr-o singură hotărâre, dar cerința vătămării va fi analizată distinct, pentru fiecare reclamant în parte.

Cadrul normativ, în limitele căruia va fi analizat demersul judiciar al reclamânților, este dat de Legea nr. 136/18.07.2020 reglementând măsuri necesare în domeniul sănătății publice cu caracter temporar, în situații de risc epidemiologic și biologic, pentru prevenirea introducerii și limitarea răspândirii bolilor infectocontagioase pe teritoriul României, publicată în Monitorul Oficial nr. 634 din 18 iulie 2020.

În speță, șeful Departamentului pentru Situații de Urgență a emis Ordinul nr. 4659202/22.07.2020 în baza Hotărârii nr. 40/2020 adoptată în cadrul ședinței extraordinare din data de 22.07.2020 a Comitetului Județean pentru Situații de Urgență Prahova (filele 29/ verso – 30, vol. I al dosarului), la propunerea Direcției de Sănătate Publică Prahova nr. 32279/21.07.2020 și cu avizul Institutului Național de Sănătate Publică prin Centrul Național de Supraveghere și Control al Bolilor Transmisibile, aplicat pe propunerea Direcției de Sănătate Publică Prahova (f. 33, vol. I).

Deși suntem în prezența unei acțiuni având „*același obiect și aceeași cauză*”, argumentele înfățișate de reclamânți, din punct de vedere procesual, determină analiza fiecărei cereri în raport cu motivele proprii ce o susțin, soluția pronunțată asupra acestora urmând a se regăsi în mod separat în dispozitivul hotărârii, fiind clarificate anterior chestiuni preliminare comune de la care va porni analiza instanței.

ce privește acțiunea restrânsă formulată de reclamantul Bogdan Dumitru, pentru cererile solicitate, fără a depăși cadrul procesual trasat de către acesta în exercitarea dreptului de apărare, Curtea reține:

(3) Ordinele șefului Departamentului pentru Situații de Urgență sau ale persoanei desemnate de acesta *pot fi contestate de către orice persoană care se consideră vătămată* într-un drept al său ori într-un interes legitim la instanța competentă, în condițiile prezentei legi. (4) Toate actele administrative cu caracter normativ privind instituirea, modificarea sau încetarea măsurilor din prezenta lege *pot fi atacate de către orice persoană care se consideră vătămată* într-un drept al său ori într-un interes legitim la instanța competentă, cu acțiune în anulare la instanța de judecată competentă, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 5 zile de la publicarea actului administrativ în Monitorul Oficial al României sau de la data luării la cunoștință a conținutului actului în cazul nepublicării acestuia” (art. 15 alin. 3 și 4 din Legea nr. 136/2020).

Reclamantul pretinde calitatea de „*persoană vătămată*” în înțelesul conferit de art. 15 alin. 3 și 4 din Legea nr. 136/2020 și art. 2 alin. 1 lit. a) din Legea 554/2004, cu privire la drepturile vătămate enumerate la art. 2 lit. o) din aceeași lege.

În înțelesul Legii 554/2004 (art. 2), termenii și expresiile au următoarele semnificații: „*n) drept vătămat* - orice drept fundamental prevăzut de Constituție sau de lege, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ; *o) interes legitim privat* - posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurată”.

În speță, dreptul pretins vătămat, pentru reclamant, este dreptul de exercitare a profesiei.

Argumentația reclamantului privind afectarea exercitării profesiei de avocat, acesta reclamând a-i fi „*restrânse/anulate aproape toate activitățile prevăzute de dispozițiile art. 3 din Legea nr. 51/1995*”, nu poate fi primită.

Astfel, pentru ca autoritățile publice să-și poată îndeplini misiunea în domeniul sănătății publice, în situații de risc epidemiologic, fără însă a renunța la protecția juridică a drepturilor persoanei, articolul 53 din Constituție permite restrângerea exercițiului unor drepturi, dar numai cu titlul de excepție și numai condiționat.

Însă, Ordinul nr. 4659202/2020 permite „*intrarea/ieșirea pentru persoanele care nu locuiesc în interiorul zonei, dar care desfășoară activități economice sau în domeniul apărării, ordinii publice, securității naționale, sanitar, situațiilor de urgență, administrației publice locale, asistenței și protecției sociale, judiciar, serviciilor de utilitate publică, energetic, agriculturii, alimentației publice, alimentării cu apă, comunicațiilor și transporturilor*” (art. 3 alin. 1 lit. b), deplasarea urmând a fi dovedită, conform art. 3 alin. (2) din ordinul contestat, cu „*legitimație de serviciu valabilă, adeverință de salariat eliberată de angajator sau alt document care să ateste activitatea profesională*”.

Reclamantului îi este permisă intrarea/ieșirea în satul Gornet pentru desfășurarea activității profesionale din domeniul „*juridic*”.

De altfel, reclamantul nu are domiciliul în satul Gornet.

În ceea ce privește argumentul referitor la percepția acestuia în rândul „*avocaților, personalului auxiliar al instanțelor de judecată, jandarmilor de la instanțe ce se feresc de reclamant, stau la distanță, știind că locuiește într-o localitate carantinată*”, se înscrie în rândul presupunerilor, opiniilor întemeiate pe aparențe sau deducții, astfel cum își găsesc definiția în limbajul comun, ce nu pot fi valorificate în maniera urmărit de reclamant.

Judecătorul poate să-și întemeieze decizia pe prezumții judiciare definite în art. 329 CPC, „*(...) lăsate la luminile și înțelepciunea judecătorului*”, susceptibile de a fi aplicate doar dacă acestea sunt de natură să confere probabilitate faptului alegat (numai dacă au greutatea și puterea de a naște probabilitatea faptului pretins), ceea ce, cu îndestulătoare evidență, nu se poate constata în cauză.

Examinând vătămarea legată de accesul în satul carantinat a experților judiciari, Curtea constată, în primul rând, că este afirmată de o persoană ce nu este direct vătămată într-un *drept al său* ori într-un *interes legitim*, raportat la premisa esențială de aplicare a textelor din art. 15 alin. 3 și 4 din Legea nr. 136/2020.

În al doilea rând, critica nu se confirmă.

Potrivit excepției din art. 3 alin. 1) lit. b) din ordinul contestat, experților judiciari care nu locuiesc în interiorul zonei li se permite accesul în zona carantinată, pe baza unei legitimații de serviciu, adeverință sau alt document care să ateste activitatea profesională, care dovedește că desfășoară activități în domeniul „judiciar”.

Criticile invocate de reclamantul Bogdan Dumitru, în justificarea interesului său legitim, potrivit dispozițiilor art.15 alin.4 din Legea nr. 136/18.07.2020, sunt așadar găsite nefondate.

**Examinând, în continuare, motivele ce susțin demersul unității administrative teritoriale Comuna Gornet, soluția identificată de instanță este una de admitere, în parte, a acțiunii complete.**

Cu titlu prealabil, Curtea reține că măsura de carantină zonală se instituie pentru localitatea Gornet, din comuna Gornet, județul Prahova, art. 1 alin. (2) din Ordinul șefului Departamentului pentru Situații de Urgență stabilind perimetrul localității prin evidențierea coordonatelor. Carantinarea privește satul Gornet din comuna Gornet, noțiunea de „localitate” folosită în ordin fiind sinonimă cu cea de „sat” și este în concordanță cu prevederile art. 98 alin. 1 – 3 din Codul administrativ.

Art.3 alin.1 lit.b) din Legea nr.136/2020 definește *carantina zonală* ca fiind acea „*măsură de prevenire a răspândirii bolilor infectocontagioase, prin care se urmărește separarea fizică a persoanelor și activităților, inclusiv limitarea circulației dintr-un perimetru afectat de o boală infectocontagioasă de perimetrele învecinate, astfel încât să se prevină răspândirea infecției sau contaminării în afara acestui perimetru*”.

Același art.3 din Lege definește riscul astfel: „*d) risc iminent* - amenințare imediată sau probabilitatea ridicată de apariție și răspândire a unui agent înalt patogen în populația umană, care poate avea un impact grav asupra sănătății și vieții omenești; *j) risc epidemiologic* - probabilitatea de apariție a unui eveniment generat de un agent înalt patogen care poate afecta sănătatea grupurilor populaționale, cu posibilitatea răspândirii pe plan local, județean, zonal, național, european sau internațional;”.

Carantina zonală implică așadar o izolare a unei colectivități umane, delimitată prin intermediul unui perimetru, de restul comunității de referință, cu consecința separării fizice a persoanelor și activităților, incluzând și limitarea circulației dinspre și către acest perimetru.

Dat fiind că prin carantina zonală se instituie o măsură prevăzută de Legea nr.136/2020, aceasta intră sub incidența art.2 din conținutul Legii, text cu aplicabilitate generală, dispunându-se (i) exclusiv pentru apărarea sănătății publice, cu (ii) respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor și a ordinii publice; totodată, carantina zonală trebuie să fie justificată de un (iii) raport de proporționalitate cu situația care a determinat-o, (iv) limitată în timp la aceasta și (v) aplicată în mod nediscriminatoriu.

Totodată, Legea nr.136/2020 prevede și o serie de cerințe cu caracter special, aplicabile în cazul particular al carantinei zonale.

Astfel, art.12 alin.1) din același act normativ arată că măsura „se instituie prin ordin al șefului Departamentului pentru Situații de Urgență sau al persoanei desemnate de acesta, în baza hotărârii comitetului județean pentru situații de urgență, la propunerea direcției de sănătate publică teritoriale și cu avizul Institutului Național de Sănătate Publică”.

Alături de cerințele speciale menționate, de procedură administrativă, art.12 alin.3 din Legea nr.136/2020 prevede că măsura carantinei zonale „se instituie atunci când, în baza evaluării, se constată că *riscul răspândirii comunitare nu poate fi controlat prin alte metode, iar procentul persoanelor infectate este peste pragul stabilit de Institutul Național de Sănătate Publică*”.

Instituirea carantinei zonale are așadar ca premisă o serie de operațiuni tehnico-administrative, a căror îndeplinire cumulativă fundamentează legalitatea măsurii analizate, a cărei competență de instituire aparține șefului Departamentului pentru Situații de Urgență, acesta din urmă putând proceda la o delegare de atribuții în acest sens.

Ca regulă generală, propunerea de instituire a carantinei zonale aparține direcției de sănătate publică teritorială, anume aceea în a căreia arie de competență se află perimetrul vizat, declanșarea ansamblului procedurii administrative fiind prerogativa acestei autorități publice. Propunerea amintită trebuie să fie avizată în continuare de Institutul Național de Sănătate Publică. Avizul în

caracter facultativ, neexistând vreun drept de opțiune sub aspectul solicitării sale, ci să existe la momentul la care este instituită carantina zonală. În sfârșit, o altă premisă se regăsește în hotărârea comitetului județean pentru situații de urgență, hotărârea trebuind favorabilă instituirii carantinei zonale, în caz contrar procedura administrativă finalizându-se în favoarea respingerii propunerii direcției de sănătate publică teritorială.

Toate acestea privesc situația în care carantina zonală se referă la un perimetru determinat dintr-un județ.

În concret, propunerea Direcției de Sănătate Publică Prahova nr.32279/21.07.2020 depusă la dosarul instanței (f. 33, vol. I) a fost avizată de către Institutul Național de Sănătate Publică, iar hotărârea nr. 40/2020 a Comitetului Județean pentru Situații de Urgență Prahova a fost favorabilă instituirii măsurii litigioase.

Dincolo de aceste aspecte, Legea nr.136/2020 instituie alte două condiții cu caracter special, referitoare la aspecte de drept substanțial, anume ca procentul persoanelor infectate să depășească pragul stabilit de Institutul Național de Sănătate Publică și să existe constatarea că riscul răspândirii comunitare să nu poată fi controlat prin alte metode, concluzie fundamentată de o evaluare efectuată.

Cu privire la aceste din urmă condiții, subliniem faptul că ele sunt distincte și cumulative, incumbând autorității competente să constate îndeplinirea amândurora.

Altfel spus, depășirea prin procentul persoanelor infectate a pragului stabilit de Institutul Național de Sănătate Publică **nu** este suficient pentru instituirea carantinei zonale, ci este totodată necesar să fie efectuată o evaluare în urma căreia să se conchidă că riscul răspândirii comunitare nu poate fi controlat prin alte metode.

Referitor la prima dintre condițiile menționate, arătăm că aceasta trebuie să fie îndeplinită la data instituirii carantinei zonale, întrucât legiuitorul însuși a prevăzut-o în legătură cu instituirea măsurii, datele obiective disponibile autorității competente demonstrând la acest moment depășirea pragului relevant. Citim deci textul legal în sensul că măsura în discuție se instituie atunci când procentul persoanelor infectate este peste pragul stabilit de Institutul Național de Sănătate Publică. Este așadar necesar ca autoritatea publică competentă să efectueze o analiză în timp real asupra datelor disponibile, iar aceasta să demonstreze depășirea pragului relevant la data instituirii carantinei zonale.

Cât despre cea de-a doua condiție, aceasta reprezintă o aplicare particulară a principiului proporționalității instituit de art.2 din Legea nr.136/2020, pe care l-am reținut deja ca o condiție generală a măsurilor reglementate de acest act normativ.

Carantina zonală va fi astfel legală atunci când autoritatea publică competentă conchide în baza evaluării efectuate că riscul răspândirii comunitare nu poate fi controlat prin alte metode, ceea ce îi conferă un caracter excepțional, nereprezentând primul instrument pus la dispoziția autorităților publice competente, ci cel din urmă instrument de folosit, incident atunci când nu se identifică o alternativă, mai puțin vătămătoare pentru drepturile și libertățile fundamentale, dar eficientă în atingerea scopului.

În acest din urmă sens, legiuitorul a avut în vedere în primul rând măsurile aplicate la nivel individual, respectiv carantina persoanelor și izolarea. În plus, acestea din urmă cunosc grade diferite de separare fizică, intervenind în cazul carantinei persoanei fizice suspecte, după caz, în spații special desemnate de către autorități, la domiciliu sau la locația declarată de către persoana carantinată, iar în cazul izolării persoanei fizice, după caz, la domiciliu, la locația declarată de persoana izolată, într-o unitate sanitară sau la o locație alternativă atașată unității sanitare.

Așadar, autoritatea publică are la dispoziție o serie de instrumente eficiente pentru a controla riscul răspândirii comunitare prin măsuri ce acționează la nivelul persoanei fizice privite individual, prin separarea fizică a persoanelor suspecte și / sau a celor bolnave, ambele măsuri putând interveni la domiciliu sau la o locație declarată de aceasta, atunci când sunt premisele ca persoana vizată să fie compliantă față de măsurile dispuse, ori în spații special destinate sau în unitatea sanitară / locație alternativă atașată unității sanitare în măsura în care persoana vizată nu este compliantă ori situația sa medicală o impune.

Subliniem în acest context că măsura carantinei zonale este de natură a afecta nu situația persoanelor suspecte și a celor bolnave, întrucât față de acestea se dispune carantina persoanei sau izolarea, ci afectează situația persoanelor care locuiesc într-un perimetru în care s-au găsit la un moment dat sau se găsesc în continuare persoanele suspecte și cele bolnave.

Având în vedere aceste premise, reținem că evaluarea efectuată anterior instituirii carantinei zonale trebuie să constate că riscul răspândirii comunitare nu poate fi controlat prin alte metode, inclusiv prin măsurile adoptate la nivel individual.

Chiar dacă standardul de fundamentare a evaluării nu poate fi unul excesiv de exigent, dat fiind că adesea decizia necesară protejării colectivității prin instituirea carantinei zonale trebuie să intervină în termen scurt, totuși analiza autorităților publice implicate în procesul decizional trebuie să fie suficientă spre a convinge în sensul inexistenței unei alternative de controlare a riscului răspândirii comunitare a bolilor infectocontagioase.

Altfel spus, evaluarea ar trebui să arate cel puțin faptul că, deși implementate măsuri de carantină a persoanei și de izolare, acestea nu sunt suficiente pentru protejarea interesului comun al colectivității, fie din cauza destinatarilor care nu le respectă, fie din cauza imposibilității justificate a autorității de a urmări toate verigile lanțului de transmitere a bolii, fie din cauza unei circulații semnificative a persoanelor în și din perimetrul vizat, fără ca aceste împrejurări să epuizeze însă motivele ce pot fi avute în vedere în acest sens.

Deși concluziile evaluării constituie un aspect de oportunitate în legătură cu măsura carantinei zonale, totuși prezentarea de către autoritatea publică a unei evaluări fundamentate care să conchidă în sensul că riscul răspândirii comunitare nu poate fi controlat prin alte metode, în raport de contextul în care este adoptată măsura, se circumscrie analizei de legalitate prin prisma art.12 alin.3 din Legea nr.136/2020.

Așadar, nu va îndeplini cerința legală o evaluare prezentând un caracter vădit superficial, ce se limitează la afirmații cu caracter general sau simple preluări de reglementări din acte normative, neînsoțite de o minimă argumentație a susținerilor consemnate raportat la situația specifică perimetrului carantinat și / sau instrumentele disponibile autorităților publice pentru a acționa în scopul controlării riscului răspândirii comunitare a bolilor infectocontagioase.

Arătăm că evaluarea reglementată de art.12 alin.3 din Legea nr.136/2020 constituie un aspect esențial de legalitate a măsurii carantinei zonale, întrucât această operațiune tehnico-administrativă demonstrează respectarea condiției generale de proporționalitate stabilite de art.2 din același act normativ prin prisma faptului că riscul răspândirii comunitare nu poate fi controlat prin alte metode.

Prin urmare, *instanța de judecată trebuie să fie în posesia evaluării cerute de lege*, iar nu să fie obligată să procedeze la aceasta, pornind de la datele din dosar, chiar dacă se oferă de autoritatea publică elemente de probă bazate pe investigații medicale.

Înfăptuirea justiției cere ca judecătorii să se întemeieze, în hotărârile pe care le pronunță, pe certitudinea dobândită pe bază de *probe decisive, complete, sigure*, în măsură să reflecte realitatea obiectivă (fapta supusă judecării).

În concret, propunerea Direcției de Sănătate Publică Prahova nr.32279/21.07.2020 depusă la dosarul instanței (f. 33, vol. I) afirmă: - existența unui trend crescător al cazurilor în ultimele 14 zile (15 cazuri noi între 08.07. – 20.07.2020); - rata de infectare depășește nivelul de 3 cazuri/ 1000 locuitori; - cazurile sunt înregistrate în comunitate (nu există comunități închise); - ponderarea populației de peste 65 de ani și peste în similară în comună cu restul județului (18%); - personalul de specialitate din DSP care efectuează anchete epidemiologice este depășit de numărul de cazuri noi zilnice (aprox. 50/zi); - în comună își desfășoară activitatea 2 medici de familie; - în comună există mai multe magazine pentru asigurarea nevoilor esențiale; - în comună există o farmacie; - există 3 polițiști locali și 5 angajați la paza locală.

După cum s-a arătat, este necesar ca autoritatea publică competentă să efectueze o analiză în timp real asupra datelor disponibile, iar aceasta să demonstreze depășirea pragului relevant la data instituirii carantinei zonale.

Astfel, în data de 07.07.2020 sunt raportate cu rezultat pozitiv un număr de trei persoane (f. 34, 35/verso, 47 și 61, vol. I), alte trei persoane sunt înregistrate în 08.07.2020 (f. 45, 47, 50 și 51,

o persoană este raportată în 10.07.2020 (f. 39, vol. I), câte o persoană în datele de 13.07.2020, 14.07.2020 și în 15.07.2020 (f. 59/verso, f. 41, f. 62/verso, f. 37/verso și f. 57/verso, vol. I al dosarului); în data de 16.07.2020 sunt raportate două persoane (f. 54/verso și f. 57/verso), pentru ca în data de 17.07.2020 să se înregistreze un singur caz confirmat (f. 52, vol. I). Ultima raportare se face în data de 19.07.2020 pentru o persoană cu rezultat pozitiv (f. 66, vol. I).

Curtea mai constată din analiza documentației disponibile că parte dintre aceste persoane au fost subiecți în cadrul unor anchete epidemiologice, cu identificarea contactilor direcți (f. 34/verso, f. 38/verso, f. 49, f. 49/verso, f. 50/verso, f. 51/verso, f. 59, f. 60, f. 61/verso, f. 65, vol. I dosar).

De asemenea, unele persoane au fost plasate în izolare la domiciliu, având deja stabilite date de începere și de finalizare a măsurii de plasare în izolare (f. 38, f. 60/verso, f. 65/verso, vol. I dosar).

În acest context, în data de 20.07.2020 CNCCI a solicitat CJCCI, prin adresa nr.139844/20.07.2020, o analiză la nivelul comunităților care înregistrează o rata mai mare de infectare în vederea demarării procedurii de instituire, după caz, a carantinării zonale. În lista anexată la f. 31, vol. I din dosar figura și localitatea Gornet cu 15 persoane.

În data de 21.07.2020 a fost analizată oportunitatea instituirii carantinei zonale în comuna Gornet, satul Gornet.

Relevante sunt însă și susținerile reclamantei UAT potrivit cu care – la data instituirii măsurii de carantinare zonală – pentru trei dintre persoanele ce au fost avute în vedere la stabilirea ratei de infectare peste nivelul de alertă, buletinele de analiză medicală depuse în fața instanței de fond (f. 197 – 199, vol. I al dosarului) relevă rezultat NEGATIV pentru virusul SARS-CoV-2, chiar anterior datei (de 22.07.2020) și orei (22.00) de instituire a măsurii de carantinare, proba fiind recoltată încă din data de 20.07.2020.

Revenind la analiza condițiilor speciale prev. de art.12 ain.3 din Legea nr.136/2020, constatăm că deși intervine o diminuare a numărului de cazuri active de SARS-CoV-2 la data de 22.07.2020, totuși pragul relevant stabilit de INSP (3 cazuri la 1000 de locuitori) se menține, câtă vreme existau în continuare 12 cazuri active raportat la un număr de aproximativ 2300 de locuitori ai localității respective, ceea ce determină îndeplinirea uneia dintre condițiile stabilite de art.12 alin.3 din Legea nr.136/2020.

Nu la aceeași concluzie se ajunge și în ceea ce privește cea de-a doua condiție instituită de art.12 alin.3 amintit, evaluarea DSP Prahova, chiar avizată de INSP, neputând fi impusă instanței cu titlul că opune certitudine.

Criteriile utilizate în *evaluarea riscului epidemiologic* în vederea instituirii carantinei zonale – de la f. 32, vol. I al dosarului, atașate adresei nr. 10987/20.07.2020, aprobate ulterior și în Ordinul nr. 1309/2020 din 21 iulie 2020 privind modalitatea de aplicare a măsurilor de prevenire și limitare a îmbolnăvirilor cu SARS-CoV-2 emis de Ministerul Sănătății și publicat în Monitorul Oficial nr. 642 din 22 iulie 2020 – sunt următoarele:

1. *Criterii pentru declanșarea analizei amănunțite* în vederea propunerii deciziei de carantinare zonală: 1. trend crescător pentru ultimele 14 zile; 2. rata de infectare peste nivelul de alertă (3 cazuri/1.000 de locuitori); 3. ponderea majoritară a cazurilor în cadrul comunității față de focarele înregistrate în comunități închise (centre rezidențiale, unități sanitare); 4. ponderea populației în vârstă de 65 de ani și peste, atât în localitate, cât și în zonele rurale ale județului; 5. personal insuficient pentru desfășurarea anchetelor epidemiologice în cadrul DSP, în raport cu numărul de cazuri confirmate; 6. personal sanitar insuficient în spitalele care asigură asistența medicală pacienților suspecți/confirmați cu COVID-19 (focare în rândul personalului medico-sanitar), dotare insuficientă cu echipamente personale de protecție; 7. gradul de ocupare a paturilor, atât pe secțiile COVID, cât și pe secțiile ATI >90%, cu pacienți din zona respectivă; 8. populația din zona afectată nu este compliantă la regimul de izolare la domiciliu pentru 14 zile în urma unui contact apropiat cu un caz confirmat sau cazuri confirmate izolate la domiciliu.

2. *Criterii adiționale* pentru luarea deciziei de carantinare: 1. existența unui/unor medici de familie pe raza localității care să fi responsabilizat/responsabilizați cu contactarea și monitorizarea din punct de vedere medical a contactilor izolați la domiciliu și acordarea asistenței medicale a populației din zona respectivă; 2. existența unei unități comerciale pentru asigurarea nevoilor

esențiale; 3. existența unei farmacii pentru asigurarea medicamentelor necesare tratamentului uzual al populației; 4. dacă localitatea este traversată de un drum județean/național; 5. dacă la nivelul localității sunt suficiente resurse umane din cadrul poliției locale sau pot fi mobilizate alte resurse umane pentru asigurarea monitorizării zilnice a respectării regimului de izolare la domiciliu; 6. în cazul localităților mai mari (orașe, municipii) evaluarea spitalului care asigură asistența medicală pacienților suspecți/confirmați COVID-19, din punct de vedere al gradului de ocupare, a situației stocurilor de echipamente, a numărului de personal medical.

Or, propunerea DSP Prahova nu oferă acea „*analiză amănunțită*” amintită, DSP având *obligația realizării evaluării de risc pentru instituirea măsurii de carantinare zonală*, potrivit criteriilor de evaluare pentru realizarea analizei de risc, ce sunt atașate adresei nr.10987/20.07.2020 emisă de Ministerul Sănătății - Institutul Național de Sănătate Publică și adresată Direcțiilor de sănătate publică județene și a municipiului București (f. 32/ verso, vol. I al dosarului).

Datele comunicate de Direcția de Sănătate Publică Prahova (precum anchetele epidemiologice efectuate, numărul persoanelor pozitive raportate pentru care au fost efectuate anchete epidemiologice cu stabilirea contactilor, debutul simptomelor și stabilirea cazului confirmat cu COVID 19) pot avea caracterul unor probe certe și pertinente și pot prezenta relevanță.

Însă, în concret, verificările reglementate de Legea nr. 136/2020 (la care se referă art. 12), astfel cum au fost ele realizate în cauză, nu pot fundamenta propunerea Direcției de Sănătate Publică Prahova și nu pot determina convingerea instanței de instituire a carantinei zonale.

Curtea observă și că avizarea INSP se prezintă formal, ca o simplă mențiune de „avizare”, însoțită de o semnătură olografă și impresiunea stampilei instituției publice, fără nicio dezvoltare a motivelor avute în vedere, în ciuda caracterului generic și succint al argumentelor DSP Prahova. Altfel spus, INSP nu a reflectat nicio evaluare a contextului propriu perimetrului propus spre carantinare, ci s-a limitat la consemnarea „avizat”.

Realitatea situației de fapt, pe care instanța trebuie să-și întemeieze hotărârea pronunțată, atârnă de corecta și completa desfășurare a *evaluării de risc pentru instituirea măsurii de carantinare, ceea ce nu se constată în cauză*.

Or, stabilirea situației de fapt trebuie să fie rezultatul *evaluării concertate* a tuturor datelor disponibile, cu atât mai mult cu cât concluzia trebuie să susțină, față de reglementarea expresă a art.12 alin.3 din Legea nr.136/2020, faptul că măsura carantinei zonale nu are alternativă de controlare a riscului răspândirii comunitare a bolilor infectocontagioase.

Așadar, legalitatea carantinei zonale depinde în mod esențial de desfășurarea corespunzătoare a *evaluării de risc pentru instituirea măsurii de carantinare*, ceea ce nu se constată în cauză, câtă vreme se prezintă cu acest titlu câteva informații generale ori simple afirmații neargumentate, fără ca autoritatea publică să arate în concret fie motivul pentru care măsurile individuale de izolare nu ar fi fost suficiente pentru separarea persoanelor bolnave de comunitate, fie existența riscului real ca persoanele vizate să nu fie compliante, fie păstrarea unei interacțiuni semnificative a persoanelor bolnave sau suspecte cu restul comunității, cu efect imediat asupra celorlalte colectivități dinspre și înspre care ar exista o circulație continuă.

Deși în activitatea lor, organele administrației publice au posibilitatea să aprecieze, atunci când emit un act administrativ, beneficiind în acest scop de o marjă de discreție pentru valorificarea atribuțiilor conferite de lege, totuși, niciodată, acestea nu vor putea decide împotriva prevederilor legii.

Recunoașterea dreptului de apreciere pentru acestea se exercită urmare a valorificării atribuțiilor acestora și, în același timp, a aplicării legii în raport de condițiile concrete.

În concluzie, soluția instanței de fond nu pornește de la premisa că în contextul epidemiologic incontestabil existent, reflectat în pandemia SARS-CoV-2, nu ar fi oportună recurgerea la măsura carantinei zonale, legalitatea sa găsindu-și de altfel temei explicit în Legea nr.136/2020, ci se întemeiază în mod esențial pe validarea apărărilor părții reclamante din cererea de chemare în judecată și din concluziile orale susținute în dezbaterile de fond în sensul că operațiunile tehnico-administrative ce au precedat actul administrativ unilateral litigios și care ar fi trebuit să îl fundamenteze nu au respectat dispozițiile Legii nr.136/2020, neatestând în mod efectiv

...ei evaluări care să demonstreze că riscul răspândirii comunitare a bolii  
...contagioase nu poate fi controlat prin alte metode.

...de altfel, lectura evaluării invocate în acest sens de partea pârâtă indică informații generale  
...ul că se recurge la afirmații neargumentate:

→ autoritatea publică indică un număr de 15 persoane bolnave la 20.07.2020, ce nu se mai  
confirmă însă și la data ordinului litigios, întrucât prin probe prelevate la 20.07.2020 trei dintre  
acele persoane au fost testate negativ la 22.07.2020;

→ autoritatea publică susține existența unui trend ascendent, fără vreo demonstrație  
concretă, deși datele disponibile indică un trend zilnic sau săptămânal de cazuri noi cel mult  
stabil în perioada de referință (de la 3 cazuri depistate zilnic prin testare în primele zile, ulterior  
sunt depistate cel mult 1 caz zilnic, cu excepția unei situații în care sunt depistate 2 cazuri);

→ autoritatea publică afirmă numărul insuficient al personalului Direcției de Sănătate  
Publică Prahova, fără a argumenta în vreun fel motivul orientării acelor resurse umane înspre  
alte zone de interes, câtă vreme o situație dificilă din perspectiva riscului epidemiologic la nivelul  
localității Gornet ar fi determinat în mod rezonabil eforturi de analiză aprofundată cu privire la  
focarele active din acest perimetru;

→ autoritatea publică arată o situație ce se regăsește la nivelul întregului județ sub aspectul  
categoriei de persoane vulnerabile prin prisma vârstei, fără vreo particularitate a acelei localități sub  
acest aspect;

→ autoritatea publică prezintă aspecte ce nu sunt în legătură cu instituirea măsurii, ci cu  
gestionarea carantinei zonale din perspectiva personalului medical existent în localitate, a accesului  
populației la o unitate farmaceutică și a forțelor de ordine;

→ deși autoritatea publică subliniază caracterul comunitar al transmiterii virusului, nu se  
raportează la eficiența / ineficiența unor măsuri alternative, îndeosebi a măsurilor cu caracter  
individual vizând carantina persoanelor și izolarea, și nu prezintă nicio informație privind  
disponibilitatea membrilor colectivității respective de a respecta măsuri adoptate la nivel  
individual (informații ce puteau și trebuiau să fie deja disponibile în urma anchetelor  
epidemiologice desfășurate la nivel individual, personalul DSP Prahova cunoscând deja măsura în  
care fiecare dintre persoanele respective manifestau disponibilitate față de cerințele ce le fuseseră  
adresate).

Evaluarea în discuție nu demonstrează faptul că o carantină zonală era singurul instrument  
eficient pentru controlarea riscului răspândirii comunitare a bolii infectocontagioase, concluzia  
instanței reieșind din cauza modului generic și neargumentat în care autoritatea publică a prezentat  
informațiile deținute, deficiență ce nu a fost remediată nici în evaluarea amănunțită ce incumba în  
sarcina INSP, această din urmă instituție publică limitându-se la mențiunea formală „avizat” a  
propunerii DSP Prahova.

În ciuda acestei situații, pârâtul Departamentul pentru Situații de Urgență a emis ordinul  
litigios, fără a solicita refacerea evaluării impuse de art.12 alin.3 din Legea nr.136/2020 spre a  
se demonstra îndeplinirea caracterului excepțional al carantinei zonale, ca ultim instrument eficient  
pentru apărarea sănătății publice, viciu de legalitate ce afectează inclusiv condiția de  
proporționalitate instituită cu caracter general de art.2 al Legii nr.136/2020.

Principiul proporționalității este indiscutabil un principiu constituțional, dar în lipsa unor  
predeterminări legale ale proporționalității, aceasta este o chestiune concretă, de fapt, care ar fi  
trebuit verificată și apreciată de autoritatea competentă.

Sarcina instanței de judecată este de a respecta limita proporționalității între scopul urmărit  
de autoritățile statului (sănătatea publică) și impunerea unor măsuri în consecință.

Totodată, „formele de activitate ale autorităților administrației publice trebuie să fie  
corespunzătoare satisfacerii unui interes public, precum și echilibrate din punctul de vedere al  
efectelor asupra persoanelor. Reglementările sau măsurile autorităților și instituțiilor  
administrației publice sunt inițiate, adoptate, emise, după caz, numai în urma evaluării nevoilor de  
interes public sau a problemelor, după caz, a riscurilor și a impactului soluțiilor propuse” (cum  
este consacrat prin art. 9 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ de definește principiul  
proporționalității în materie deciziilor administrației).

Doar o analiză suficient de detaliată poate permite evaluarea conformității măsurii cu principiul proporționalității.

La evaluarea proporționalității în aplicarea normelor noi, trebuie să se ia în considerare criterii cum ar fi: dacă măsurile existente (cele la care se referă art. 7 și art. 8 din lege) nu pot atinge acest obiectiv; dacă măsura previzionată poate atinge imperativul sănătății publice; eventualitatea ca obiectivul să poată fi atins prin mijloace mai puțin restrictive; efectul noilor norme când sunt combinate cu alte cerințe.

Or, în lipsa îndeplinirii cumulative a tuturor condițiilor cerute de lege, măsura litigioasă a fost instituită printr-un act administrativ unilateral viciat sub aspectul legalității și, în consecință, anulabil.

Curtea mai arată și că potrivit art.18 alin.2 din Legea nr.554/2004, instanța este competentă să se pronunțe și asupra *legalității operațiunilor administrative* care au stat la baza emiterii actului administrativ unilateral supus judecății.

Drept urmare, măsura de carantinare zonală în discuție nu este demonstrată de partea pârâtă ca fiind una proporțională, impunându-se a fi intervenit doar după o evaluare, chiar succintă, dar atentă a eficacității acesteia pentru sănătatea publică, potrivit dispozițiilor legale în vigoare.

Nu revine judecătorului să își substituie propria apreciere celei a autorității competente, însă aparține judecătorului să cenzureze legalitatea actului administrativ emis, anulându-l atunci când acesta nu este fundamentat prin respectarea normelor legale incidente.

În concluzie, admitând cererea de chemare în judecată formulată de Comuna Gornet, Curtea va anula ordinul litigios.

Cu toate acestea, Curtea va respinge capătul de cerere privind acordarea despăgubirilor, cuantificate de partea reclamată în urma majorării câștigului pretențiilor la suma de 4.000.000 euro, din care 2.000.000 euro daune materiale și 2.000.000 euro daune morale.

Conform art. 18 din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ „(1) Instanța, soluționând cererea la care se referă art. 8 alin. 1, poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă. (2) În cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru”.

Cum legea contenciosului administrativ nu detaliază condițiile acordării despăgubirilor pentru daune materiale și morale, va fi aplicabil în completare dreptul comun, general, în materie (art. 1349, art. 1357).

Totodată, dreptul comun (general), respectiv art. 1381 din Codul civil, prevede că „(1) Orice prejudiciu dă dreptul la reparație. (2) Dreptul la reparație se naște din ziua cauzării prejudiciului, chiar dacă acest drept nu poate fi valorificat imediat.”, iar potrivit art. 1385 „(1) Prejudiciul se repară integral, dacă prin lege nu se prevede altfel. (...) (3) Despăgubirea trebuie să cuprindă pierderea suferită de cel prejudiciat, câștigul pe care în condiții obișnuite el ar fi putut să îl realizeze și de care a fost lipsit, precum și cheltuielile pe care le-a făcut pentru evitarea sau limitarea prejudiciului (...)”.

În tratarea problemei răspunderii, se are în vedere și funcția de control și monitorizare a domeniului de competență al pârâtului, exercitată asupra persoanelor fizice sau juridice și autorităților publice care intră în sfera de reglementare a domeniului de specializare a pârâtului, în limitele competenței legale, în stabilirea faptei ilicite ca o condiție generală de angajare a răspunderii, dar și prevederile cuprinse în art.221 Cod civil, referitoare la răspunderea persoanelor juridice de drept public, pentru faptele licite/ilicite ale organelor de conducere în funcțiile încredințate.

Observând conținutul cererii de chemare în judecată, astfel cum a fost formulată și modificată, Curtea reține că partea reclamantă face vorbire despre o serie de pretense prejudicii ce ar fi fost suferite de către locuitorii localității carantinate în urma instituirii măsurii litigioase.

Altfel spus, despăgubirea cerută nu privește un prejudiciu suferit de reclamantă, nici sub aspect material și nici sub aspect moral, ci pretense prejudicii ale locuitorilor din perimetrul carantinat.

Comuna Gornet nu solicită despăgubirii pentru sine, ci pentru „persoanele care au fost  
ate prin măsura carantinării”, ce ar urma să fie despăgubite din sumele de bani achitate de  
cu privire la care reclamanta susține că s-ar face venit la bugetul local și prin hotărârea  
anului deliberativ, ordonatorul principal de credite, vor fi distribuite celor vătămați (în acest sens  
art.109 alin.4 din OUG 57/2019 privind Codul administrativ).

Prevalarea reclamantei de situația locuitorilor săi, carantina potrivit actului administrativ  
anulat, nu poate angaja răspunderea delictuală a pârâtului pentru fapta culpabilă.

Astfel, reclamanta este o persoană juridică de drept public distinctă de persoanele fizice la  
care a făcut referire, motiv pentru care și patrimoniul său este deosebit de patrimoniile acelor  
persoane. În aceste condiții, pretinsele prejudicii suferite de terțe persoane se produc eventual în  
patrimoniul acestora, iar nu în patrimoniul unității administrativ teritoriale.

Prejudiciile afirmate prin cerere a fi suferite (pierderea locurilor de muncă de peste 450 de  
persoane ce nu au mai fost primiți de angajatorii din alte localități și, respectiv, cetățenilor comunei  
Gornet, care se deplasează în localitățile limitrofe (Măgurele, Lipănești), recunoscuți că vin din  
zona carantinată, nu le este permis accesul în magazine, farmacii, alte locații publice, aceștia fiind  
total izolați, apostrofați) sunt unele de natură individuală, cu caracter personal și nu se înscriu în  
repararea prejudiciilor colective, care rezultă din încălcarea unor interese colective, ce aparțin unor  
categorii întregi de persoane.

Într-adevăr, rolul reclamantei prin primar este de asigurare a respectării drepturilor și  
libertăților fundamentale ale cetățenilor, precum și de punere în aplicare a legilor (art.154 din OUG  
57/2019).

Însă, nu reclamanta este persoana prejudiciată în considerarea situației terțelor persoane la  
care comuna Gornet a făcut referire, motiv pentru care aceasta nu poate afirma existența cu acest  
titlu a unui prejudiciu care să fie reparat în condițiile dispozițiilor art. 18 alin. 3 din Legea nr.  
554/2004 raportat la art. 1347, art. 1357 și art. 1381 din Codul civil.

În egală măsură, partea reclamantă nu a administrat nicio probă care să demonstreze  
existența unui prejudiciu material în patrimoniul său, deși potrivit art. 249 Cod procedură civilă îi  
incumba sarcina probei sub acest aspect.

Față de considerentele arătate, în temeiul dispozițiilor art. 18 din Legea nr. 554/2004, Curtea  
va pronunța soluția de respingere a capătului de cerere în pretenții din acțiunea reclamantei UAT  
Comuna Gornet, ca neîntemeiat.

Văzând și dispozițiile art. 453 alin. 1 raportat la art. 9 alin. 2 și art. 397 alin. 1 Cod  
procedură civilă, se va lua act că nu au fost solicitate cheltuielile generate de proces.

**PENTRU ACESTE MOTIVE  
ÎN NUMELE LEGII  
HOTĂRĂȘTE:**

Respinge acțiunea restrânsă și modificată formulată de reclamantul **BOGDAN DUMITRU**,  
domiciliat în comuna Gornet, sat Nucet nr. 30, județul Prahova, în contradictoriu cu pârâtul  
**DEPARTAMENTUL PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ**, cu sediul în București, sector 1,  
Piața Revoluției nr. 1A, ca neîntemeiată.

Admite, în parte, acțiunea restrânsă și modificată formulată de reclamanta **UAT COMUNA  
GORNET**, prin reprezentant legal primar, cu sediul în comuna Gornet, județul Prahova,  
reprezentată convențional prin avocat Bogdan Dumitru, cu sediul în municipiul Ploiești, str. Aleea  
Scorușului nr. 5, bl. 13, sc. A, ap. 9, județul Prahova, în contradictoriu cu același pârât  
**DEPARTAMENTUL PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ**.

Anulează Ordinul Șefului Departamentului pentru Situații de Urgență nr.  
4659202/22.07.2020 privind instituirea carantinei zonale în localitatea Gornet, comuna Gornet,  
județul Prahova.

Respinge capătul de cerere în pretenții din acțiunea reclamantei UAT Comuna Gornet, ca  
neîntemeiat.