

DOSAR NR. 4072/2/2020

ROMANIA
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
SECȚIA A IX-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

SENTINȚA CIVILĂ NR. 747
Ședința publică din data de 12 august 2020
Curtea constituită din:

.....

Pe rol se află judecarea cauzei de contencios administrativ și fiscal privind pe **reclamanta, U.A.T. C.S.**, în contradictoriu cu **pârâta, D.S.U.**, având ca obiect „*anulare act administrativ, Ordin nr..../01.08.2020- art. 15 din Legea nr.136/2020*”.

La apelul nominal făcut în ședință publică a răspuns pârâta, prin consilier juridic, cu delegație la dosar, lipsă fiind reclamanta.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință care învederează că reclamanta a depus la data de 07.08.2020 taxa de timbru, iar pârâta la data 08.08.2020 a depus întâmpinare, depunând înscrisuri la 10.08.2020, după care:

Curtea, nefiind cereri prealabile de formulat, acordă cuvântul pârâtei asupra cererilor privind probatoriul.

Pârâta, prin consilier juridic, depune în ședință înscrisuri noi, respectiv decizii de confirmare a carantinei, dar și o copie a avizului Institutului Național de Sănătate Publică.

În baza art. 255, art. 258 Cod Procedură Civilă, instanța încuviințează pentru ambele părți proba cu înscrisuri, apreciind-o ca fiind admisibilă și ducând la dezlegarea pricinii și constată administrată această probă, după care acordă cuvântul în dezbateră fondului.

Reprezentantul convențional al pârâtului solicită *respingerea cererii în anulare și menținerea Ordinului emis de Șeful Departamentului pentru Situații de Urgență privind instituirea carantinei zonale a comunei S.*, ca fiind temeinic și legal.

Solicită a se constata că în temeiul art. 3 lit. b) din Legea 136/2020, carantina zonală reprezintă o măsură de prevenire a răspândirii unei boli infectocontagioase, prin separarea persoanelor și activităților dintr-o zonă afectată de perimetrele învecinate.

Art. 12 din Legea 136/2020 stabilește modalitatea prin care se instituie carantina zonală, respectiv 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. Aceste documente se află la dosarul cauzei și fac dovada legalității emiterii ordinului.

În ceea ce privește temeinicia actului administrativ, dispozițiile art. 12 alin. 3 stabilesc condițiile în care se dispune carantina zonală, respectiv dacă în urma evaluării riscului epidemiologic rezultă că răspândirea virusului nu poate fi controlată prin alte metode și când rata de infectare depășește rata stabilită de Institutul Național de Sănătate Publică, respectiv de 3/1000 locuitori.

În ceea ce privește prima condiție, se solicită a fi constatat că în speță Direcția de Sănătate Publică a efectuat mai multe anchete epidemiologice din care au rezultat următoarele aspecte: în data de 13.07.2020, în localitatea S. a avut loc o înmormântare la care au participat un număr mare de persoane, iar din anchetele epidemiologice, Direcția de Sănătate Publică a constatat că persoanele care au participat la înmormântare nu au respectat normele de sănătate publică, nu au purtat mască, nu au păstrat distanțarea fizică. Ulterior, pe 14.07.2020, un funcționar al Primăriei s-a prezentat la serviciu cu simptome specifice COVID, intrând în contact cu toți angajații.

Din ancheta epidemiologică se arată că au existat persoane care nu au putut fi contactate pentru a putea fi stabiliți contactii.

La interpelarea instanței, pârâta prin consilier juridic arată că anchetele se regăsesc în evaluarea efectuată de Direcția de Sănătate Publică, dar doar în concluzii, nefiind specificate în mod concret.

Cu privire la criteriile prevăzute la art. 3 din Ordinul 1309, pârâta apreciază că din înscrisurile depuse rezultă îndeplinirea acestora, atât a primelor criterii cât și a criteriilor accesorii, respectiv faptul că personalul medical din comună era confirmat și izolat la domiciliu, comuna este traversată de un drum național, etc.

Tot pe baza criteriilor pe care a fost realizată ancheta epidemiologică, se arată că rata de infectare depășea rata stabilită de Institutul Național de Sănătate Publică, acesta stabilind o rată de 3/1000 locuitori, iar în C.S. au fost infectate 55 persoane la o populație de 3094 de locuitori, respectiv o rată de 18/1000 locuitori. Din cele 55 persoane infectate, 14 aveau o vârstă de peste 65 ani.

La interpelarea instanței, reprezentantul convențional al pârâtului arată că anchetele au fost efectuate de Direcția de Sănătate Publică. Referitor la anchetele efectuate, pârâta, prin consilier juridic, arată că Direcția de Sănătate Publică nu are personal suficient să identifice toți contactii și să efectueze anchetele epidemiologice, având în vedere numărul foarte mare de persoane confirmate și a faptului că unele persoane nu au declarat contactii.

Se mai arată că gradul de ocupare al numărului de paturi din spitalul COVID era de peste 90% , iar populația nu se conforma măsurilor de izolare.

La interpelarea instanței, arată că gradul de ocupare atât pe secțiile COVID, cât și pe secțiile ATI, era mai mare de 90% cu pacienți din zona respectivă. În concluzii se arată că atât pe secțiile COVID, cât și pe secțiile ATI, gradul de ocupare nu depășește 90%, fiind vorba atât de secția ATI, cât și pe celelalte secții.

Se mai învederează și faptul că aceasta era sigura măsură care putea fi dispusă pentru a limita transmiterea virusului la perimetrele învecinate și pentru a proteja populația.

În privința apărărilor reclamatei cu privire la faptul că populația nu se putea deplasa pentru a desfășura activități agricole, se arată că acest aspect este reglementat prin ordin și există posibilitatea de a părăsi localitatea pentru desfășurarea de activități agricole. De asemenea, în ordinul contestat, se solicită a fi constatat că au fost stabilite și obligații în sarcina autorităților publice competente, respectiv prioritizarea testării populației, procurarea de măști, impunerea purtării măștilor, aceste măsuri fiind stabilite în vederea limitării transmiterii virusului în comunitate și în exteriorul acesteia.

La interpelarea instanței cu privire la clarificarea termenului de „localitate” folosit în formularele de anchetă epidemiologică, consilierul juridic al pârâtei arată că acesta consideră că se referă la localitatea S.-comună și nu localitatea S.-sat.

În concluzie, pârâta prin consilier juridic solicită respingerea cererii în anulare și menținerea Ordinului emis de Șeful Departamentului pentru Situații de Urgență ca fiind temeinic, legal și necesar în contextul epidemiologic al zonei respective.

Cu privire la daunele morale solicită respingerea acestora, ca neîntemeiate, în cauză nefăcându-se dovada unui prejudiciu.

Curtea reține cauza în pronunțare.

CONSIDERENTE:

Prin cererea înregistrată pe rolul Curții de Apel București – Secția a IX a Contencios Administrativ și Fiscal la data de 06.08.2020 sub nr. 4072/2/2020, reclamanta U.A.T. C.S. a solicitat în contradictoriu cu pârâțul D.S.U. *anularea ca netemeinic și nelegal a Ordinului Șefului D.S.U. nr. ../01.03.2020 privind instituirea carantinei zonale în satele S. și M. din C.S., județul A. și plata unor daune morale în cuantum de 700.000 lei.*

În motivare, arată reclamanta că la data de 01.08.2020 Comitetul Județean pentru Situații de Urgență A. a decis instituirea carantinei zonale în C.S., *pentru satele S. și M.*, începând cu data de 01.08.2020, pentru o perioadă de 14 zile.

Potrivit Ordinului ar exista un număr de 55 de persoane infectate cu virusul SARS-COV-2 la nivelul comunei, riscul epidemiologie fiind de o gravitate maximă.

Tot în cuprinsul Ordinului se menționează că la baza întocmirii Ordinului stă Hotărârea Comitetului Județean pentru Situații de Urgență al județului A. nr. 39 din 31.07.2020, emisă la propunerea Direcției de Sănătate Publică a județului A., în baza evaluării epidemiologice avizată de către Institutul Național de Sănătate Publică, prin care se constată faptul că *riscul răspândirii comunitare nu poate fi controlat prin alte metode, iar procentul persoanelor infectate este peste pragul de 3 cazuri/1000 locuitori.*

Precizează reclamanta că Ordinul Șefului Departamentului pentru Situații de Urgență nr. 4659263/01.08.2020 a fost emis cu încălcarea prevederilor Legii nr.

136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic.

Potrivit prevederilor art. 3 din Legea 136/2020, carantinarea zonală se recomandă, deci nu are un caracter obligatoriu, atunci când 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.

Tot în acest sens, prevederile art.3 din lege enumeră criteriile care trebuie utilizate în evaluarea riscului epidemiologic de îmbolnăvire cu virusul SARS-CoV-2 în vederea instituirii carantinei zonale, criterii care nu sunt deloc puține și care nu se limitează doar la depășirea ratei de infectare de peste 3 cazuri /1000 locuitori.

În aceste condiții, trebuia să existe o evaluare a riscului epidemiologic de îmbolnăvire, iar această evaluare să se întocmească prin analiza tuturor criteriilor prevăzute de Legea 36/2020. Or, așa cum reiese din cuprinsul Ordinului, *singurul criteriu* avut în vedere la momentul emiterii actului *a fost rata de infectare peste nivelul de alertă*.

Prin urmare, menționează reclamanta că Ordinul a fost emis fără a se analiza trendul crescător al îmbolnăvirilor, vârsta populației, ponderea majoritară a cazurilor în cadrul comunității față de focarele înregistrate în comunități închise, personalul sanitar care asigură asistența medicală și monitorizarea bolnavilor, dacă localitatea este traversată sau nu de un drum județean/național.

Doar ulterior efectuării unei astfel de analize, INSP evaluează analiza de situație locală propusă de către DSP și în cazul avizării favorabile o va transmite către Comitetul Județean pentru situații de urgență și se emite ordinul.

Arată reclamanta că potrivit prevederilor legii 136/2020:

"Măsura de carantinare zonală 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 INSP."

Potrivit prevederilor art.2 din lege:

"Toate măsurile dispuse în baza acesteia trebuie să fie proporționale cu situația care le-a determinat"

Raportat la aspectele semnalate, apreciază reclamanta că Ordinul Șefului Departamentului pentru Situații de Urgență nr. 4659263/01.08.2020 a fost emis fără respectarea prevederilor Legii.

Astfel, în cauză nu s-a făcut o evaluare a riscului epidemiologic de îmbolnăvire, în baza criteriilor prevăzute de Lege și nici nu s-a încercat controlarea răspândirii comunitare prin alte metode.

În acest sens, la data de 31.07.2020 ora 21:25, astfel cum se poate observa din cuprinsul emailului atașat la dosar, Primăria S. a primit din partea Inspectoratului pentru Situații de Urgență Hotărârea nr. 37/31.07.2020 a CJSU A.. Această hotărâre instituia o serie de măsuri de siguranță care urmau să se aplice la nivelul Comunei începând cu data de 01.08.2020 și 03.08.2020, măsuri care vizau purtarea măștii în anumite spații, precum și alte măsuri de prevenire a răspândirii virusului *fără a se face vreo mențiune cu privire*

la carantinarea zonelor, în condițiile în care tot în data de 31.07.2020 s-a transmis din partea DSP date privind numărul de îmbolnăviri la nivelul Comunei, care era 52.

În contextul în care din data de 01.08.2020 precum și din data de 03.08.2020 urmau să fie aplicate noi măsuri de prevenire ale răspândirii virusului, ca urmare a transmiterii Hotărârii nr.37/31.07.2020, în data de 31.07.2020, ora 21.25, câteva ore mai târziu, la 02.54 (01.08.2020), pe emailul Primăriei a fost transmis Ordinul prin care se instituia carantina zonală, începând cu data de 01.08.2020, Ordin emis în baza Hotărârii nr.39/31.07.2020.

Hotărârea nr.39/31.07.2020, care a stat la baza emiterii Ordinului, nu a fost transmisă către Primărie decât în data de 05.08.2020, ca urmare a solicitărilor reprezentanților Primăriei S. și nici nu a fost publicată pe site-ul Instituției Prefectului.

Astfel, în mod evident între Instituția Prefectului și autoritățile locale nu a existat niciun fel de colaborare, deși prefectul avea obligația să coopereze cu autoritățile publice din comună, în condițiile în care acesta reprezintă interesele celor din C.S..

Referitor la singurul criteriu în baza căruia a fost emis Ordinul de carantina zonală, anume depășirea procentului persoanelor infectate, arată reclamanta că în comună sunt 2944 de locuitori, iar potrivit datelor transmise de DSP în data de 31.07.2020, la nivelul Comunei s-au înregistrat un număr de 52 de îmbolnăviri și nu 55 așa cum apare în cuprinsul Ordinului.

Este adevărat că acest procent depășește procentul prevăzut de lege, dar la fel de adevărat este și faptul că la nivelul Comunei nu s-a făcut o anchetă epidemiologică, astfel că nu se cunoaște dacă acesta este numărul real de îmbolnăviri. Se învederează că există diferențe chiar și între numărul de îmbolnăviri transmis de către DSP în data de 31.07.2020 și numărul îmbolnăvirilor din cuprinsul Ordinului emis în aceeași zi.

Mai mult decât atât, așa cum se afirmă de către specialiștii în domeniul și anume de către dl. Dr. Timiș, directorul DSP A., se menționează că gradul de eroare în cazul rezultatelor testelor este în procent de aproximativ 25%.

Tot în acest sens, se arată că testul Covid este relevant la o săptămână după infectare, prin urmare anterior instituirii carantinei nu au mai existat infectări. De asemenea, începând cu data instituirii carantinei și până în prezent, la nivelul Comunei s-a mai înregistrat un singur caz de îmbolnăvire.

Or, în aceste condiții, precum și în condițiile în care a fost emis și transmis Ordinul către reprezentanții Comunei și anume la o oră târzie în noapte cu aplicabilitatea imediată a acestuia, reclamanta arată că instituirea carantinei a reprezentat un adevărat abuz din partea autorităților emitente, care a creat o situație foarte delicată la nivelul Comunei.

Începând cu data de 01.08.2020, locuitorii satelor S. și M. nu au mai putut să intre în localitate în cazul în care aceștia nu se aflau la domiciliu, nu au mai putut să se prezinte la locurile de muncă și, mai mult decât atât, s-a creat un adevărat blocaj rutier prin interzicerea tranzitării localității S.. Acest blocaj rutier a fost realizat fără informarea oamenilor, determinând astfel o situație nu numai de disconfort, ci și de

panică, în condițiile în care localitatea S. este traversată de un drum județean care face legătura între importante puncte de interes atât local cât și național.

Arată reclamanta că este de notorietate faptul că la nivelul Comunei S. activitatea principală a locuitorilor este cea de legumicultor. Astfel, deși nu li s-a interzis să își desfășoare activitatea ca urmare a instituirii carantinei, aceștia au fost alungați din piețele din A. și T. pe motiv că vin din zona aflată sub carantină, producându-le astfel grave prejudicii de imagine, dar mai ales pecuniare. Aceștia au fost nevoiți să părăsească piețele, împreună cu mărfurile perisabile pe care le dețineau spre vânzare, mărfuri care în prezent sunt refuzate de cumpărători pe motiv că sunt infectate, toate acestea urmând să fie aruncate datorită faptului că se alterează, la fel cum și culturile oamenilor urmează să fie abandonate în lipsă de cumpărători. Astfel, toată activitatea comercială de legumicultura a locuitorilor Comunei, activitate care pentru cei mai mulți dintre locuitori reprezintă singura sursă de venit, este grav afectată ca urmare a instaurării carantinei zonale.

Totodată, se arată că și activitatea celor care lucrează în alte locații/domenii a fost afectată, având în vedere că deși nu au fost depistați pozitiv, aceștia nu au mai fost primiți la locul de muncă, prin urmare nici aceștia nu mai produc venituri.

Raportat, la situația existentă la nivelul Comunei, la incertitudinea numărului de îmbolnăviri în lipsa efectuării unei anchete epidemiologice, la faptul că în ultimele zile, precum și anterior emiterii Ordinului de carantină zonală, numărul îmbolnăvirilor se afla pe pantă descendentă, la modul în care a fost emis Ordinul de carantină, la lipsa colaborării prefectului cu autoritățile locale, la faptul că nu s-a încercat aplicarea unei alte măsuri mai puțin drastice și cu mai puține repercusiuni pentru locuitori, precum și pentru cei care au tranzitat localitatea S. în această perioadă anterior instituirii carantinei zonale, deși legea prevede o astfel de obligație, se impune anularea actului.

Raportat la neîntocmirea de către cei responsabili a unei evaluări a riscului epidemiologic, care să stea la baza Hotărârii instituirii carantinei și la gravele prejudicii morale și materiale produse locuitorilor ca urmare a instituirii carantinei, nu s-a ținut cont de prevederile art.2 din Legea 136/2020 și nu au fost aplicate măsuri proporționale cu situația care le-a determinat.

Arată reclamanta că legea nu prevede obligativitatea carantinei zonale, doar recomandă carantinarea, atunci când se constată că riscul răspândirii infecției în comunitate nu poate fi controlat prin alte metode. În situația de față nu s-a încercat aplicarea vreunei alte metode.

Pentru toate aceste considerente, apreciază că actul atacat a fost emis abuziv și fără respectarea prevederilor legale incidente, nefiind întrunite condițiile cerute de lege pentru acesta, sens în care se solicită admiterea cererii astfel cum a fost formulată.

În drept au fost invocate dispozițiile Legii nr. 136/2020.

La data de 08.08.2020, pârâtul D.S.U. a depus la dosarul cauzei întâmpinare, prin care a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată ca neîntemeiată.

În apărare, pârâtul arată că 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.

Potrivit art. 12 alin. (1) din Legea nr. 136/2020, se menționează că se poate dispune carantina zonală, care 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.

Pentru respectarea prevederilor legale aminte, șeful Departamentului pentru Situații de Urgență a emis ordinul în baza: Hotărârii nr. 39 adoptată în cadrul ședinței extraordinare din data de 31.07.2020 a Comitetului Județean pentru Situații de Urgență A.; a propunerii Direcției de Sănătate Publică A. nr. .../31.07.2020, în care este efectuată evaluarea privind instituirea carantinei zonale a comunei S.; a avizului Institutului Național de Sănătate Publică aplicat pe propunerea DSP A. nr. 11761/31.07.2020.

Arată pârâtul că potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 136/2020, ordinele șefului Departamentului pentru Situații de Urgență, cu caracter normativ, se publică de îndată, în Monitorul Oficial al României, Partea I. Această condiție a fost îndeplinită, prin publicarea Ordinului Șefului Departamentului pentru Situații de Urgență nr. ... din 01.08.2020 privind instituirea carantinei zonale în C.S., Județul A., în Monitorul Oficial nr. 689 din 01 august 2020.

Reclamanta susține că Ordinul atacat este netemeinic și nelegal, dar aceasta nu face dovada susținerilor sale, astfel cum este prevăzut în art. 249 C. proc. civ.: *"Cel care face o susținere în cumul procesului trebuie să o dovedească, în afară de cazurile anume prevăzute de lege."*

Astfel, din punct de vedere al legalității, sunt îndeplinite toate condițiile cerute de Legea nr. 136/2020 pentru a constata că Ordinul Șefului Departamentului pentru Situații de Urgență nr. ...din 01.08.2020 privind instituirea carantinei zonale în C.S., Județul A., fiind legal emis.

Referitor la caracterul netemeinic al Ordinului arată că în mod eronat se invocă nerespectarea prevederilor art. 3 din Legea nr. 136/2020, care definește termenii și noțiunile precum carantina persoanelor, carantina zonală, izolarea etc.

Din analiza definițiilor celor trei noțiuni rezultă că ele sunt distincte, au stabilite principii, roluri și scopuri diferite. Caracterul de complementaritate a măsurilor este lăsat de legiuitor la aprecierea autorității publice competente - direcțiile de sănătate publică - aplicarea graduală fiind facultativă și nu obligatorie.

Carantina în C.S. a fost dispusă cu respectarea prevederilor art. 3 din Ordinul Ministrului Sănătății nr. 1309/2020, coroborat cu art. 12, alin.(1) și (3) din Legea nr. 136/2020.

Potrivit art. 12 alin. (3) din Legea nr. 136/2020, se instituie carantina zonală atunci când, în baza evaluării, se constată că riscul răspândirii comunitare nu poate fi

controlat prin alte metode, iar procentul persoanelor infectate depășește pragul stabilit de Institutul Național de Sănătate Publică.

Art. 3 alin 2 din OMS nr. 1309/2020 enumeră criteriile utilizate în evaluarea riscului epidemiologie de îmbolnăvire cu virusul SARS-CoV-2, în vederea instituirii carantinei zonale.

Specialiștii Direcției de Sănătate Publică A. au întocmit documentul evaluare privind instituirea carantinei zonale a comunei S., jud. A., conform adresei nr... 31.07.2020 pe care au transmis-o, cu propunerea de carantinare a localităților S. și M. la Institutul Național de Sănătate Publică, în vederea avizării.

În evaluarea Direcției de Sănătate Publică A. se arată că la data de 31 iulie 2020 numărul de cazuri active confirmate cu SARS-CoV-2 pe teritoriul comunei S. era 55, după cum reiese din anchetele epidemiologice desfășurate de către DSP, depuse la dosarul cauzei.

La acest număr de persoane confirmate cu domiciliul pe teritoriul comunei S., Direcția de Sănătate Publică A. a comunicat analiza amănunțită în vederea propunerii deciziei de carantinare zonală, în conformitate cu criteriile prevăzute de O.M.S. nr. 1309/2020.

Aceasta a arătat că există un trend crescător, dat fiind că debutul primului caz a fost în data de 12.07.2020, iar debutul ultimului caz a fost în data de 30.07.2020.

Primul caz depistat în data de 14.07.2020 are domiciliul într-o localitate de pe raza comunei S., iar în urma anchetei epidemiologice nu s-a putut stabili un link epidemiologie cu restul cazurilor din acea zonă.

În data de 13.07.2020 în localitatea S. a avut loc un deces, la care au fost organizate zile de priveghi și ceremonia funerară la care au participat un număr mare de persoane, nerespectându-se măsurile generale de protecție (purtarea măștii, respectarea distanțării sociale, dezinfectie)

Al doilea caz, , a mers la serviciu simptomatic (în data de 13.07.2020) luând contact cu toți angajații primăriei.

În urma anchetei epidemiologice au fost identificați contacții direcți, care au beneficiat de testare Rf-PCR, fiind recoltați în data de 20.07.2020. Probele au fost analizate la Laboratorul de Diagnostic și Investigare în Sănătate Publică din cadrul Direcției de Sănătate Publică A., iar în 21.07.2020 au fost eliberate buletinele de analiză. În urma primirii rezultatelor au fost confirmate pozitiv mai multe persoane.

Referitor la rata de infectare peste nivelul de alertă (3 cazuri/1000 de locuitori), arată că C.S. are o populație de 3044 locuitori conform recensământului din 2011 și cuprinde mai multe sate, anume: *Iermâta, M. și S.*

Privitor la ponderea majoritară a cazurilor în cadrul comunității față de focarele înregistrate în comunități închise (centre rezidențiale, unități sanitare), arată că toate cele 55 de cazuri pozitive sunt comunitare, nefiind înregistrat nici un caz în comunitățile închise.

În ceea ce privește ponderea populației în vârstă de 65 de ani și peste, atât în localitate, cât și în zonele rurale ale județului, arată că din totalul de 55 de cazuri pozitive 14 cazuri sunt înregistrate la persoane cu vârsta de peste 65 de ani.

În legătură cu criteriul privind personalul insuficient pentru desfășurarea anchetelor epidemiologice în cadrul DSP, în raport cu numărul de cazuri confirmate, arată că au fost efectuate anchetele epidemiologice de către Compartimentul de Supraveghere și Control al Bolilor Transmisibile al DSPJ A. cu stabilirea contactilor direcți și îndrumarea către spitalul COVID a pacienților confirmați pozitivi.

În privința personalului 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, menționează pârâțul că personalul medical de pe raza Comunei S. se află în izolare la spital (atât medicul cât și asistenta) confirmate cu infecție cu coronavirus, acesta fiind înlocuit pe perioada spitalizării de alt cadru medical, pentru a se putea asigura continuitatea actului medical în zonă.

Criteriul privind gradul de ocupare a paturilor, atât pe secțiile COVID, cât și pe secțiile ATI >90%, cu pacienți din zona respectivă, arată că pe secțiile COVID ale SCJU A. cât și pe secția ATI a aceleiași spital, gradul de ocupare cu paciență din zona respectivă nu depășește 90%.

Referitor la criteriul privind populația din zona afectată, care 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, arată pârâțul că toți contactii direcți identificați în urma anchetelor epidemiologice sunt în carantină la domiciliu, fiind monitorizați zilnic de către medicii de familie.

Pârâțul precizează în întâmpinare că în cauză s-a făcut inclusiv dovada îndeplinirii criteriilor adiționale, pentru luarea deciziei de carantinare.

Concluzionând, pârâțul arată că specialiștii epidemiologi au efectuat o analiză amănunțită a cazurilor de infectare cu virusul SARS-CoV-2 în județul A., iar din baza acestei evaluări, s-a constatat că riscul răspândirii comunitare *nu poate fi controlat prin alte metode*, iar procentul persoanelor infectate este peste pragul de 3 la 1000 de locuitori, astfel cum a fost stabilit de I.N.S.P., în C.S., Județul A..

Sușinerile reclamantei, potrivit căreia că nu a fost efectuată anchetă epidemiologică și o evaluare de risc, sunt total nefondate.

Reclamanta argumentează lipsa de oportunitate a emiterii Ordinului de carantinare a localității prin aceea că majoritatea oamenilor din comună lucrează în domeniul agriculturii/ legumiculturii și că „deși nu li s-a interzis să își desfășoare activitatea ca urmare a instituirii carantinei, aceștia au fost alungați din piețele din A. și T. pe motiv că vin din zona aflată sub carantină”.

Arată pârâțul că reclamanta nu a depus niciun înscris în dovedirea acestor afirmații, acestea fiind menite doar să impresioneze instanța.

Pe de altă parte, Ordinul de carantinare nr. 4659263/01.08.2020 prevede, în art. 3, situațiile în care este permisă intrarea/ieșirea persoanelor din perimetrul comunei S., după cum urmează:

a) transportul de marfă, indiferent de natura acestuia, ai materiilor prime și resurselor necesare desfășurării activităților economice în comuna carantınată, precum și aprovizionării populației;

b) persoanele care nu locuiesc în zona carantınată, 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, persoanelor care susțin examenul de admitere la facultate;

c) persoanele care locuiesc în zona carantınată și desfășoară activitate profesională în afara zonei carantınate;

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;"

Tocmai pentru a nu îngrădi drepturile și libertățile cetățenilor, pentru a nu își pierde locurile de muncă, pentru a beneficia de servicii medicale, pentru a beneficia de dreptul la educație, pentru a-și desfășura activitățile 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, au fost prevăzute aceste situații în Ordinul în discuție.

Locuitorilor comunei, angajaților unor instituții private sau publice le era permisă intrarea și ieșirea din localitate pentru a-și desfășura activitatea profesională, afirmarea că "nici aceștia nu mai sunt primiți la muncă" are același scop de a impresiona instanța.

Aplicarea Ordinului nu poate produce prejudiciile pe care reclamanta le arată în contextul epidemiologic descris, instituirea carantinei zonale fiind singura soluție viabilă ca măsură de prevenite a răspândirii virusului SARS-COV-2, prin care s-a urmărit separarea persoanelor și limitarea circulației din zona afectată în zonele învecinate, astfel încât să se prevină răspândirea contaminării în afara zonei afectate.

Conform documentelor anexate în susținerea întâmpinării se arată că se face dovada faptului că s-a luat măsura carantinării/izolării la domiciliu, pentru mai multe persoane, anterior luării măsurii carantinei zonale.

Evaluarea factorilor de risc și ancheta epidemiologică a evidențiat persoane care nu au putut fi contactate pentru a-și declara contactii, pentru că nu dețin telefon (fișa ..), persoane care s-au îmbolnăvit prin participarea la înmormântare (...) precum și persoane care nu au declarat contactii (..).

În acest context, se face dovada faptului că măsura carantinei zonale a comunei S. a fost singura soluție legală de prevenire a răspândirii virusului.

În ceea ce privește cererea având ca obiect plata de daune morale, arată pârâtul că se impune respingerea acesteia, având în vedere că 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 reclamantilor, întrucât daunele morale au, în special, un caracter compensatoriu și nu reparatoriu.

Având în vedere precizările IG CJ, Decizia nr. 378/2019, pârâtul invocă faptul că reclamantul nu face vorbire despre natura prejudiciului suferit, raportându-se doar la solicitarea aspectelor de natură financiară, nedovedite.

Pretențiile financiare sunt argumentate prin faptul că locuitorilor comunei le-a fost interzisă prestarea activității de legumicultură, prin interzicerea tranzitării localității.

aceste afirmații sunt contrazise de prevederile art. 3 alin. (1) lit, c) din Ordinul contestat în/din zona menționată la art. 1, alin. (2) fiind permisă intrarea/ieșirea persoanelor.

Concluzionând, solicită respingerea acțiunii, ca nefondată.

În cauză s-a administrat proba cu înscrisuri, în cadrul căreia reclamanta a anexat la dosar următoarele înscrisuri: Ordinul nr. .../01.08.2020 al Șefului Departamentului pentru Situații de Urgență, Hotărârea nr. 37/31.07.2020 a Comitetului Județean pentru Situații de Urgență al Județului A., Hotărârea nr. 39/31.07.2020 a Comitetului Județean pentru Situații de Urgență al Județului A., extrase din publicații online (newsar.ro și A.on.ro).

În cadrul probei cu înscrisuri pârâtul DSU a anexat dosarul administrativ, conținând următoarele: Evaluare realizată de Direcția de Sănătate Publică A. nr.../31.07.2020, avizată de Institutul Național de Sănătate Publică cu aviz nr. ...31.07.2020, formulare de anchetă epidemiologică, adresa nr..../10.08.2020 (ulterioară emiterii actului administrativ), privind situația contactilor direcți ai persoanelor infectate, pentru care au fost emise decizii de confirmare a carantinării.

Analizând actele și lucrările dosarului, prin raportare la criticile formulate în legătură cu actul administrativ, Curtea constată următoarele:

În fapt, prin Ordinul nr. .../01.08.2020 emis de Șeful Departamentului pentru Situații de Urgență, s-a dispus măsura de carantină zonală, începând cu 01.08.2020, pentru o perioadă de 14 zile, pentru satele S. și M. din C.S., județul A..

La alin. 2 al art. 1 al Ordinului sunt delimitate prin puncte cardinale perimetrele vizate de măsura de carantină zonală, atât în privința satului S. cât și în privința satului M..

Prin art. 2 din actul administrativ au fost determinate măsurile obligatorii dispuse pentru toate persoanele care se află permanent sau tranzitează zona menționată la art. 1, iar la art. 3 al actului administrativ s-au menționat *condițiile în care este permisă intrarea/ieșirea persoanelor în perimetrul delimitat*, respectiv pentru:

- transportul de marfă, indiferent de natura acestuia, al materiilor prime și resurselor necesare desfășurării activităților economice în zonele carantinate, precum și aprovizionării populației;
- persoanele care nu locuiesc în zonele carantinate, 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, persoanelor care susțin examenul la facultate;
- persoanele care locuiesc în zonele carantinate și desfășoară activitate profesională în afara zonelor carantinate;
- persoanele care realizează activități agricole sau pentru comercializarea de produse agroalimentare;
- deplasarea din alte motive justificate, precum îngrijirea/însoțirea copiilor/membrilor de familie, îngrijirea unei rude, unui afin, sau persoană aflată în întreținere, asistența persoanelor vârstnice, bolnave sau cu dizabilități, decesul unui membru de familie;
- deplasarea pentru asistență medicală care nu poate fi amânată și nici realizată de la distanță;
- urgențe medicale.

Toate aceste persoane, potrivit Ordinului, au obligația de a prezenta autorităților competente legitimație de serviciu valabilă, adeverința de salariat eliberată de angajator sau alt document care să ateste activitatea profesională.

Astfel cum rezultă din preambulul actului administrativ, acesta a fost emis în baza Hotărârii Comitetului Județean pentru Situații de Urgență al județului A. nr. ..31.07.2020, emisă la propunerea Direcției de Sănătate Publică a județului A., în baza evaluării epidemiologice avizată de Institutul Național de Sănătate publică, prin care se constată că riscul răspândirii comunitare nu poate fi controlat prin alte metode, iar procentul persoanelor infectate este peste pragul de 3 cazuri/1000 locuitori.

Temeiul juridic în baza căruia a fost emis actul administrativ este reprezentat de dispozițiile art. 7 alin 5, art. 12 alin 1 din Legea nr. 136/2020 și art. 3 alin 4 din Ordinul nr. 1309/2020.

În drept, în analiza legalității actului administrativ contestat, Curtea va avea în vedere dispozițiile art. 3 lit. b, art. 7 alin 5 și art. 12 alin 1 și 3 din Legea nr. 136/2020, care definesc carantina zonală și stabilesc condițiile legale pentru instituirea acesteia,

precum și dispozițiile art. 3 alin 4 din Ordinul nr. 1309/2020, privind modalitatea de aplicare a măsurilor de prevenire și limitare a îmbolnăvirilor cu SARS-CoV-2

În acest sens, potrivit art. 3 lit. b, reprezintă *carantina zonală* – „măsura 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.

De asemenea, potrivit art. 7 alin 5 și art. 12 alin 1 și 3 din Legea nr. 136/2020:

„ART.7 - (5) Carantina zonală se instituie pentru persoanele aflate și activitățile derulate în perimetrul afectat de situațiile de risc epidemiologic și biologic prevăzute la art. 6. (...)

ART. 12- (1) Carantina zonală 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.

(2) Prin excepție de la prevederile alin. (1), în situația în care măsura vizează două sau mai multe județe învecinate, carantina zonală se instituie prin ordin al șefului Departamentului pentru Situații de Urgență sau al persoanei desemnate de acesta, la propunerea Institutului Național de Sănătate Publică și cu validarea în termen de cel mult 48 de ore de către Comitetul Național pentru Situații de Urgență.

(3) Măsurile prevăzute la alin. (1) și (2) 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.”

Instanța va observa că prevederile de la art. 12 alin 3 din Legea nr. 136/2020, referitoare la necesitatea întocmirii unei evaluări de risc, nu reprezintă altceva decât o transpunere a principiului proporționalității, reglementat prin art. 2, teza finală, al aceluiași act normativ:

„Toate măsurile dispuse în baza prezentei legi vor fi proporționale cu situația care le-a determinat, limitate în timp la aceasta și aplicate în mod nediscriminatoriu.”

De asemenea, condiționările impuse autorității de art. 12 din Legea nr. 136/2020 au în vedere inclusiv disp. art. 53 din Constituția României, potrivit căreia:

„(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

(2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.”

Având în vedere că, prin instituirea măsurii carantinei zonale, în mod indirect se aduce atingere drepturilor fundamentale ale cetățenilor, în special dreptului la liberă circulație garantat de art. 25 alin 1 din Constituția României, necesitatea instituirii măsurii trebuie evaluată de autoritate cu sporită atenție și seriozitate, astfel încât aceasta să se asigure că *măsura este proporțională cu situația care o determină*.

În același sens se va reține și incidența dispozițiilor art. 9 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, potrivit căroră:

„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.(...)” (subl.ns).

Pe cale de consecință, va aprecia instanța că o încălcare, de către autoritatea emitentă care dispune măsura carantinei zonale, a obligațiilor stabilite în sarcina sa prin art. 12 alin 3 din Legea nr. 136/2020 referitoare la proporționalitatea măsurii, *este de natură a atrage nelegalitatea actului administrativ de instituire a măsurii*.

Tocmai pentru a ușura sarcina autorității publice în emiterea ordinului de instituire a carantinei zonale și pentru a se asigura respectarea principiului proporționalității, în aplicarea prevederilor art. 12 alin 3 din Legea nr. 136/2020, a fost emis Ordinul Ministerului Sănătății nr. 1309/2020 privind modalitatea de aplicare a măsurilor de prevenire și limitare a îmbolnăvirilor cu SARS-CoV-2, care la art. 3 alin.1-3 prevede următoarele:

„(1) 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.

(2) Criteriile utilizate în evaluarea riscului epidemiologic de îmbolnăvire cu virusul SARS-CoV-2 în vederea instituirii carantinei zonale sunt:

a) 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 in/suficient 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.

b) Criterii adiționale pentru luarea deciziei de carantinare:

1. existența unui/unor medici de familie pe raza localității care să fie 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;

(3) INSP evaluează analiza de situație locală propusă de către DSP și, în cazul avizării favorabile, o va transmite comitetului județean pentru situații de urgență, denumit în continuare CJSU.(...)” (subl.ns)

În speță, reclamanta invocă faptul că pârâtul DSU nu a respectat cu ocazia evaluării riscului criteriile stabilite prin Ordinul nr. 1309/2020, fiind astfel încălcat principiul proporționalității. Totodată, a invocat că pârâtul nu a avut în vedere numărul real de cazuri confirmate pozitiv cu virulii SARS CoV 2.

Curtea va observa cu caracter prioritar că, în analiza legalității Ordinului nr. .../01.08.2020, respectiv a criticilor formulate în legătură cu acesta, instanța de contencios administrativ nu este chemată să realizeze propriile evaluări/anchete epidemiologice, ori să formuleze concluzii proprii în domeniul medical, în legătură chestiuni care nu cad în competențele sale de evaluare.

Prin cererea formulată, instanța a fost chemată să stabilească exclusiv adevărul juridic determinat în baza probelor administrate, să aplice în concret legea la situația de fapt ce rezultă din administrarea acestor probe și să evalueze legalitatea actului administrativ contestat, respectiv dacă acesta a fost emis cu respectarea actelor normative de rang superior.

În speță, având în vedere criticile invocate, o astfel de analiză vizează îndeplinirea celor două condiții prevăzute de art. 12 alin 3 din Legea nr. 136/2020 și art. 3 alin 1 din Ordinul nr. 1309/2020: a/ procentul persoanelor infectate depășește pragul stabilit de

Institutul Național de Sănătate Publică; b/ riscul răspândirii infecției în comunitate nu poate fi controlat prin alte metode.

Din analiza gramaticală a textului art. 12 alin 3 al Legii nr. 136/2020 rezultă că cele două condiții *trebuie îndeplinite cumulativ*, pentru a se putea dispune măsura carantinei zonale, neîndeplinirea uneia dintre acestea atrăgând nelegalitatea actului administrativ.

a/ În ceea ce privește *procentul persoanelor infectate*, respectiv dacă acesta depășește pragul stabilit de INS, de 3 cazuri la 1000 de locuitori: conține inadvertențe care nu pot

Curtea va observa că reclamanta contestă faptul că la momentul elaborării propunerii de instituire a măsurii de carantină zonală erau confirmate 55 de cazuri, când în realitate numărul acestora era de 52.

Referitor la condiția privitoare la numărul de cazuri confirmate, instanța va observa că „*Evaluarea*” întocmită de Direcția de Sănătate Publică a Județului A. (fila 41) conține inadvertențe *care nu pot fi clarificate în baza probelor administrate în cauză*, înscrisurile anexate de pârât nefiind de natură a dovedi fără putință de tăgadă numărul de 55 de cazuri confirmate pe raza *celor 2 sate, iar nu a comunei S.*

În primul rând, se constată inadvertențe în legătură cu *numărul de locuitori* la care se face raportarea.

Astfel, observă instanța că DSP, analizând rata de infectare, menționează un număr de 55 de cazuri pozitive, raportând acest număr *la numărul de locuitori ai comunei S. – 3044 locuitori.*

Cu toate acestea, tot potrivit evaluării C.S. *cuprinde mai multe sate*, anume: M., I. și S., iar nu doar cele două supuse carantinării, astfel că rata de infectare trebuia raportată la un număr mai mic de persoane, neprobat în cauză de pârât, cu excluderea locuitorilor din satul I..

Va concluziona așadar că la efectuarea evaluării, în stabilirea ratei de infectare, *nu a fost determinat corect numărul de locuitori din satele M. și S.*, în raport de care trebuie realizată analiza.

Totodată, cu privire la numărul de pacienți infectați, Curtea va observa din anchetele epidemiologice anexate la dosarul cauzei că printre pacienții incluși de pârât în numărul declarat, de 55, *există persoane care sunt domiciliat în alte localități, din afara perimetrului vizat de carantină*: HD este domiciliat în satul I. (deci nu în zona cu privire la care s-a dispus carantina), BI și BL sunt domiciliați în I., jud. A., IV este domiciliat în P., jud. A..

În privința restului pacienților, se constată că *doar doi dintre aceștia domiciliază pe raza localității M.* - restul fiind într-adevăr domiciliați în S..

Va mai observa Curtea că anchetele epidemiologice privind pe numiții (..), depuse la dosar de pârât în justificarea numărului de cazuri confirmate pozitiv, *nu sunt datate, astfel că nu se poate determina data îmbolnăvirii și dacă acest moment se încadrează în intervalul de referință (ultimele 14 zile anterioare instituirii măsurii).*

În aceste condiții, instanța va concluziona că *se confirmă criticile reclamantei* cu privire la modul defectuos de determinare a ratei de infectare, în realitate numărul

locuitorilor fiind unul mai mic (cu excluderea satului I.), iar numărul pacienților confirmați pozitivi și avuți în vedere la evaluare, cu domiciliile în perimetrul de referință, este mai mic decât cel declarat (în aplicarea acestui raționament nu vor fi avute în vedere rapoartele epidemiologice nedatate, sau necompletate cu informații despre pacient, anexate la dosar de pârâtă în justificarea numărului de îmbolnăviri).

Chiar dacă, *la nivel de aparență*, prin raportare la numărul cazurilor dovedite cu anchetele epidemiologice realizate până la data de 31.07.2018 *doar asupra locuitorilor din S. și M.* s-ar putea susține că acest număr depășește oricum pragul prevăzut de INS (3/1000), Curtea observă că atâta timp cât Legea nr. 136/2020 impune la art. 12 *determinarea a procentului persoanelor infectate, iar nu simpla estimare a acestuia* - fiind vorba despre respectarea unei condiții legale în scopul impunerii unei măsuri restrictive cu privire la drepturi fundamentale - este inacceptabil comportamentul autorității, care nu s-a aplecat suficient asupra datelor disponibile, în vederea aplicării întocmai a legii, ceea ce este de natură a vicia legalitatea actului administrativ.

b/ În ceea ce privește cea de-a doua condiție impusă de lege, referitoare la aceea că *riscul răspândirii infecției în comunitate nu poate fi controlat prin alte metode*:

Curtea va remarca faptul că la verificarea îndeplinirii acestei condiții trebuie avute în vedere criteriile reglementate prin Ordinul nr. 1309/2020 al Ministerului Sănătății, criterii care de altfel au și fost preluate întocmai de DSP în raportul de evaluare.

Procedând la o analiză a modului de îndeplinire a acestor criterii, Curtea va observa că în realitate *acestea nu sunt îndeplinite*, aspect relevat chiar de mențiunile DSP din cuprinsul evaluării privind instituirea carantinei zonale, dar și de probele administrate în cauză.

b.1/ Un prim criteriu este reprezentat de *trendul crescător pentru ultimele 14 zile*.

Direcția de Sănătate Publică a arătat în cuprinsul evaluării că „*Debutul primului caz a fost în data de 12.07.2020. Debutul ultimului caz a fost în data de 30.07.2020*”

Curtea observă că datele comunicate de DSP *nu sunt relevante sub aspectul trendului crescător și, totodată, nu sunt susținute de probe*.

În acest sens, se observă că simplul fapt că într-un interval de 14 zile localitățile M. și S. au înregistrat un anumit număr de persoane confirmate cu SARS CoV2 *nu justifică trendul crescător pe un interval de 14 zile*.

De altfel, chiar pârâtul recunoaște prin întâmpinare, astfel cum a reținut DSP în raportul de evaluare, că majoritatea îmbolnăvirilor au avut loc în jurul datei de 13.07.2020, când a avut loc un deces la care au fost organizate zile de priveghi și ceremonia funerară, la care au participat un număr mare de persoane.

Aceste aspecte sunt confirmate și de înscrisurile reprezentând anchete epidemiologice, anexate la dosarul cauzei, din care rezultă împrejurările în care s-a produs infectarea și faptul că numărul de cazuri confirmate a avut un trend crescător în perioada 14.07.2020 - 21.07.2020, la data de 21.07.2020 fiind înregistrat numărul maxim de îmbolnăviri (atunci au fost întocmite cele mai multe anchete epidemiologice).

Ulterior datei de 21.07.2020 *trendul a fost unul în mod clar descrescător*, fiind din ce în ce mai puține cazuri confirmate.

De asemenea, potrivit anchetelor epidemiologice și mențiunilor din Raportul de evaluare întocmit de DSP „*toți contacții direcți identificați în urma anchetelor epidemiologice sunt în carantină la domiciliu, fiind monitorizați zilnic de medicii de familie*”, iar persoanele confirmate pozitiv se află internate în spital sau sunt în izolare la domiciliu.

Va concluziona așadar instanța că aceste măsuri privind carantinarea/izolarea individuală, impuse în regim de urgență, *și-au dovedit eficiența pe deplin, numărul de cazuri confirmate ca urmare a implementării lor fiind unul descrescător semnificativ*, astfel că primul criteriul invocat de pârât în cuprinsul ordinului atacat nu se confirmă.

Observă instanța că trendul noilor cazuri de îmbolnăvire are legătură directă cu proporționalitatea măsurii, efectuarea unei analize a acestui trend fiind extrem de importantă în scopul justificării faptului că, în ciuda măsurilor implementate, numărul de cazuri este în continuare în creștere.

Însă, cu privire la cele două sate pentru care s-a instituit carantina zonală *nu s-a realizat o astfel de analiză*, la dosar nefiind depusă nicio dovadă cu privire la aceea că, în continuare, inclusiv la momentul instituirii măsurii, numărul de cazuri este în creștere. Simpla indicare a zilei în care a apărut primul caz și a numărului final de cazuri raportat la finalul unei perioade nu evidențiază nicidecum *un trend crescător pe întreaga perioadă, care să impună la finalul ei implementarea unor măsuri mai restrictive*, ci doar faptul că la un moment dat, în interiorul acestui interval de timp, a avut loc o creștere a numărului de cazuri, creștere care, după cum s-a dovedit în speță, a fost urmată de o descreștere la fel de abruptă.

b.2/ Criteriul referitor la *rata de infectare* a fost analizat anterior, astfel că instanța nu va mai reveni asupra acestuia, concluzionând însă că, deși este posibil ca cerința legală să fie îndeplinită, *probele administrate în cauză nu confirmă pe deplin acest aspect*, pârâtul având în vedere un număr de locuitori comun celor 3 sate ale comunei S., deși măsura a fost dispusă doar în privința a două dintre acestea și, totodată, la determinarea numărului de cazuri acesta a avut în vedere inclusiv persoane cu domiciliul pe raza altor localități.

b.3/ Referitor la *ponderea majoritară a cazurilor în cadrul comunității, față de focarele înregistrate în comunități închise*, Curtea va observa că acest criteriu este îndeplinit, cazurile confirmate fiind comunitare, nefiind înregistrate cazuri în comunitățile închise.

b.4/ În ceea ce privește *ponderea populației în vârstă de 65 de ani și peste, atât în localitate cât și în zonele rurale ale județului*, instanța va observa că acest criteriu nu a fost în mod efectiv analizat, *nefiind așadar îndeplinit*.

În acest sens, se constată că raportul de evaluare face referire la *ponderea persoanelor +65 în localitate și zonele rurale ale județului*, nicidecum la ponderea numărului de persoane în vârstă infectate, din numărul total de infectați, cum eronat a apreciat Direcția de Sănătate Publică la întocmirea raportului de evaluare.

Așadar, o analiză corespunzătoare a acestui criteriu nu a fost realizată, acest lucru echivalând cu neîndeplinirea lui.

b.5/Criteriul privind *personalul insuficient pentru desfășurarea anchetelor epidemiologice în cadrul DSP, în raport cu numărul de cazuri confirmate*, este la rândul său neîndeplinit.

Se constată în această privință că însăși Direcția de Sănătate Publică a menționat în raport că „*au fost efectuate anchetele epidemiologice de către Compartimentul de Supraveghere și Control al Bolilor Transmisibile al DSPJ A., cu stabilirea contactilor direcți și îndrumarea către spitalul Covid a pacienților confirmați pozitiv.*”

Aceste consemnări se coroborează cu înscrisurile anexate de pârât la dosar, din care rezultă că, într-adevăr, au fost efectuate anchetele epidemiologice de către DSP, *neexistând elemente de natură a conduce la concluzia că DSP nu ar avea personal suficient pentru desfășurarea anchetelor.*

Pe cale de consecință, deși invocă în apărare îndeplinirea acestui criteriu de evaluare, în realitate concluziile din cuprinsul raportului de evaluare contrazic aceste susțineri.

b.6/ Criteriul referitor la *personalul sanitar insuficient care asigură asistența medicală a pacienților suspecti/confirmați COVID (focare în rândul personalului medico-sanitar), dotare insuficientă cu echipamente de protecție* este de asemenea neîndeplinit.

Curtea va observa că deși personalul medical al comunei S. se află în izolare în spital, confirmat cu infecție cu coronavirus, totuși raportul de evaluare consemnează că *acesta a fost înlocuit pe perioada spitalizării cu un alt cadru medical, pentru a se putea asigura continuitatea actului medical în zonă.*

Se constată așadar că la momentul instituirii măsurii de carantină zonală la nivelul comunei S. exista personal medical care să asigure asistența medicală a pacienților. Cu privire la dotarea necorespunzătoare nu se face nicio referire în cuprinsul raportului de evaluare, prezumându-se așadar că dotările există și sunt corespunzătoare.

b.7/ Referitor la criteriul privind *gradul de ocupare a paturilor, atât pe secțiile Covid cât și pe secțiile ATI >90% cu pacienți din zona respectivă*, deși în fața instanței pârâtul a susținut că acest criteriu ar fi îndeplinit, în realitate mențiunile din raport relevă o situație contrară.

Astfel, în raportul de evaluare se arată că „*pe secțiile COVID ale SCJU A. cât și pe secția ATI a aceluiași spital, gradul de ocupare cu pacienți din zona respectivă nu depășește 90%*”.

Concluzionează instanța că la momentul instituirii măsurii carantinei zonale acest grad de ocupare a paturilor din secțiile Covid și ATI nu era unul îngrijorător, care să justifice măsura, criteriul nefiind așadar îndeplinit.

b.8/ În final, în ceea ce privește faptul că *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*, potrivit raportului de evaluare D.S.U. precizează că:

„*Toți contactii direcți identificați în urma anchetelor epidemiologice sunt în carantină la domiciliu, fiind monitorizați zilnic de medicii de familie*”.

Observă așadar Curtea că nici DSP și nici ulterior pârâtul nu au identificat situații în care persoane din zona carantinată să fi refuzat respectarea regimului de izolare la domiciliu, astfel că *nici acest criteriu nu este îndeplinit*.

Reține instanța că pârâtul DSU a invocat prin întâmpinare și a susținut oral la termenul de judecată că locuitorii celor două sate carantinate nu respectă măsurile de protecție, aspect dovedit de participarea acestora în număr mare la un priveghi și la o înmormântare, fără mască și fără păstrarea distanței, ocazie cu care s-au infectat.

Curtea va observa însă că Ordinul nr. 1309/2020 face referire la *nerespectarea regimului de izolare la domiciliu*, iar nu la nerespectarea măsurilor de protecție impuse de starea de alertă.

De asemenea, aceste susțineri *nu sunt probate*, la dosar neexistând procese verbale de contravenție prin care să se fi dispus sancționarea participanților la aceste evenimente religioase, care să poată fi utilizate ca probă.

Pe de altă parte, aceste argumente nu au fost incluse în raportul de evaluare, cu ocazia dezvoltării criteriului la care s-a făcut referire, motiv pentru care ele reprezintă o completare a motivării actului ulterioară emiterii acestuia, ce nu poate fi avută în vedere de instanță.

Tot astfel, Curtea va înlătura și apărările pârâtului din întâmpinare, referitoare la aceea că neîndeplinirea criteriului este dovedită de faptul că evaluarea factorilor de risc și ancheta epidemiologică au evidențiat persoane care nu au putut fi contactate pentru a-și declara contactii sau persoane care nu au declarat contactii.

Va observa instanța, cu privire la aceste susțineri, că *ele nu se regăsesc în motivarea actului administrativ atacat și nici în raportul de evaluare*, fiind vorba așadar despre o completare ulterioară a motivării actului și a operațiunilor tehnico-administrative care au stat la baza emiterii acestuia, care nu produce nici un efect juridic, legalitatea actului urmând a fi apreciată exclusiv prin raportare la împrejurările avute în vedere la momentul emiterii acestuia și relatate în conținutul său.

Concluzionând, Curtea va observa că dintre toate criteriile utilizate pentru declanșarea analizei amănunțite în vederea propunerii deciziei de carantinare zonală, prevăzute de Ordinul nr. 1309/2020, doar criteriul referitor la *ponderea majoritară a cazurilor în cadrul comunității, față de focarele înregistrate în comunități închise* este cu certitudine îndeplinit, fiind probat în cauză de pârâtul DSP.

În privința celorlalte criterii, excluzând cerința legală privitoare la rata de infectare cu privire la care s-a constatat că este eronat determinată, Curtea va concluziona că nu sunt îndeplinite în cauză, apărările privind respectarea acestora fiind *contrazise chiar de mențiunile din raportul de evaluare întocmit de DSP și de probele administrate*.

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 pârât ca fiind una proporțională*, ceea ce este de natură a atrage nelegalitatea actului administrativ contestat.

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 a apreciat că măsura carantinei zonale este singura de natură a controla riscul răspândirii infecției în comunitate.

Curtea va înlătura criticile reclamantei privitoare la aceea că Hotărârea nr. 39/31.07.2020 a Comitetului Județean pentru Situații de Urgență al Județului A. nu ar fi existat în realitate la data emiterii Ordinului contestat, fiind transmisă ulterior, la data de 05.08.2020, având în vedere că potrivit disp. art. 249 Cpc sarcina probei revine reclamantei, iar aceasta nu a probat afirmațiile sale, actele dosarului nefiind de natură a releva aspecte precum cele invocate prin cererea de chemare în judecată.

Urmează a fi înlăturate și alegațiile reclamantei cu privire la gradul de eroare al testelor de diagnosticare cu virusul SARS CoV2, având în vedere că nici acestea nu sunt probate, reprezentând simple speculații.

Pentru toate aceste considerente, observând că în cauză nu s-a făcut dovada îndeplinirii cumulative a condițiilor prev. de art. 12 alin 3 din legea nr. 136/2020, în special a condiției privind *realizarea unei evaluări care să justifice faptul că riscul răspândirii comunitare nu poate fi controlat prin alte metode, garanție a respectării caracterului proporțional al măsurii*, Curtea în temeiul art. 15 din Legea nr. 136/2020 rap. la art. 18 din legea nr. 554/2004 va dispune anularea Ordinului DSU nr..../01.08.2020.

În ceea ce privește cererea reclamantei având ca obiect *plata daunelor morale*, Curtea urmează a o respinge ca neîntemeiată.

În acest sens, instanța va observa că potrivit art. 18 din Legea nr.554/2004:

„(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*”.

Potrivit art. 1381 din Codul civil, cu care se completează prevederile menționate:

„(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.* (...)”.

Observând conținutul cererii de chemare în judecată, astfel cum a fost formulată și modificată, Curtea constată că *reclamanta invocă prejudicii suferite de către locuitorii localității carantinate în urma instituirii măsurii litigioase, iar nu de unitatea administrativ teritorială.*

Or, reclamanta este o persoană juridică distinctă de persoanele fizice la care se referă în cerere, cu patrimoniu distinct în care, pentru a putea pretinde reparații, ar trebui să se reflecte întocmai prejudiciul cauzat.

Este adevărat că rolul reclamantei, prin primar, este acela de a asigura respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, precum și de punere în aplicare a legilor (art.154 din OUG 57/2019), însă în speță nu reclamanta este persoana prejudiciată prin actul constatat nelegal, pentru a pretinde repararea acestuia potrivit Legii nr. 554/2004.

Mai mult, Curtea va observa că deși reclamanta a invocat existența unui prejudiciu moral, ce se impune a fi reparat, *în cauză nu există nicio dovadă în susținerea acestuia*, deși sarcina probei îi revenea potrivit art. 249 Cpc.

În consecință, în raport de cele arătate anterior și în considerarea dispozițiilor art. 18 din Legea nr. 554/2004 Curtea va constata că cererea reclamantei de obligare a pârâtului la plata daunelor morale este neîntemeiată, urmând a fi respinsă.

Prin raportare la prevederile art. 453 alin 1 Cpc, Curtea va constata că în cauză nu au fost solicitate cheltuieli de judecată.

DISPOZITIV:

Admite în parte acțiunea formulată de **reclamanta U.A.T. C.S.** în contradictoriu cu **pârâta, D.S.U.**

Anulează Ordinul DSU nr. .../01.08.2020.

Respinge capătul de cerere având ca obiect plata daunelor morale, ca neîntemeiat.

Cu drept de recurs în termen de 2 zile de la comunicare, cererea de recurs urmând a fi depusă la Curtea de Apel București.

Pronunțată azi, 12.08.2020, prin punerea la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței.