

CĂTRE
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
DOMNUL PREȘEDINTE

Subsemnatul Secu Cristian Adrian, (...), în contradictoriu cu:

1. **Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul MAI (în continuare, referit ca DSU)**
2. **Șeful Departamentului pentru Situații de Urgență, Comandant al Acțiunii, Secretar de Stat, dr. Raed Arafat**

ambii cu sediul la Ministerul Afacerilor Interne - Piața Revoluției, nr.1A, sector 1, București, mail: dsu@mai.gov.ro, fax: 021.313.71.55

3. **Ministerul Sănătății** - cu sediu în Strada Cristian Plopișteanu, nr. 1-3, sector 1, București, Fax 021.307.26.36, email: secretar.general@ms.ro
4. **Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD)** - cu sediu în Piața Valter Mărăcineanu nr 1-3, sector 1, 010155 București, nr.tel: 021.312.65.78, Fax: +4 021.312.65.85, email: support@cncd.ro

În temeiul art. 997 C.pr.civ și art. 27 din OG nr. 137/2000, formulez

ORDONANȚĂ PREȘEDINȚIALĂ

prin care vă solicit ca prin Hotărârea ce o veți pronunța să dispuneți, cu citarea părților, următoarele:

- **constatarea inexistenței sau, în subsidiar, constatarea nulității absolute/anularea ordinului (comun?) Comandantului Acțiunii nr.9490/04.10.2021**
- **constatarea stării de discriminare derivată din ordinul (comun?) atacat și din declarațiile de presă ale numitului dr.Raed Arafat și acordarea unor reparații în cuantum de 5000 lei potrivit art. 27 din OG nr. 137/2000**

I. Chestiuni prealabile

Timbrez cu 20 lei capăt de cerere pentru ord președințială iar potrivit art. 27 din OG nr. 137/2000 reparațiile pt starea de discriminare nu sunt supuse timbrajului. Cităm CNCD în cauză potrivit art. 27 alin.3) fără a avea o pretenție de la acesta.

II. Starea de fapt

La data de 04.10.2021, s-a adoptat înscrisul intitulat Ordinul Comandantului Acțiunii nr. nr.9490/04.10.2021, potrivit căruia pe o perioadă de 30 de zile, managerii unităților sanitare publice cu paturi vor suspenda internările pentru intervențiile chirurgicale și pentru alte tratamente și investigații care nu reprezintă urgențe, cu anumite excepții, pentru a face loc pacienților cu COVID-19.

La data de 06.10.2021, numitul dr.Raed Arafat, a precizat că :

Este un ordin de management și de triaj într-o situație de dezastru și, îmi pare foarte rău, dacă medicina de dezastru nu este în concordanță cu Constituția, eu, ca medic, până mi se spune să mă opresc, din cauza Constituției, trebuie să respect salvarea vieții și principiile pe care le-am învățat în acest domeniu",

Cei care au nevoie de îngrijiri imediate nu vor suferi, cei care nu pot fi amânați nu vor suferi. Da, cei care și-au planificat 'mă operez de hernie de disc azi' și li se spune că 'peste trei săptămâni', poate că e un disconfort... dar asta nu înseamnă un impact asupra sănătății sale", a susținut el.

Sperăm să înțeleagă lumea. Medicina are reguli și principii. Cine vrea să vadă ce am aplicat - dacă respectă principiile internaționale ale medicinei și, mai ales, ale situațiilor de dezastru medicale - o să înțeleagă că nu am ieșit deloc din normalitate și din ce s-ar face în orice țară"

Apreciez că prin conținutul ordinului contestat, se instituie o stare de discriminare injustă între purtătorii de COVID și ceilalți bolnavi și se încalcă în mod grosolan o serie de prevederi din Constituție și legi organice, precum și un număr nedefinit de Decizii CCR, aducându-se atingere drepturilor și libertăților fundamentale.

Potrivit OG nr. 137/2007:

Articolul 1

(1) În România, stat de drept, democratic și social, demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane reprezintă valori supreme și sunt garantate de lege.

2) Principiul egalității între cetățeni, al excluderii privilegiilor și discriminării sunt garantate în special în exercitarea următoarelor drepturi:

b) **dreptul la securitatea persoanei și la obținerea protecției statului împotriva violențelor sau maltratărilor din partea oricărui individ, grup sau instituție;**

e) **drepturile economice, sociale și culturale, în special:**

(iv) dreptul la sănătate, la îngrijire medicală, la securitate socială și la servicii sociale;

Discriminarea presupune :

- o diferențiere, un tratament diferențiat aplicat în situații identice ori similare- condiții îndeplinite în totalitate
- **bazată pe un criteriu (în speță, criteriul fiind suspendarea operațiilor și a internărilor timp de 30 de zile)**
- care atinge un drept (în speță, drepturile la sănătate individuală și dreptul la egalitate în fața legii)

**Discriminarea este favorizată de următoarele situații :
etnocentrismul, cunoașterea insuficientă a celorlalți, generalizarea propriei experiențe de viață, selectarea stereotipurilor în funcție de credințele și impresiile anterioare și dezvoltarea de prejudecăți privind persoanele cu care se intră în competiție.**

Astfel, art. 34 din Constituție prevede că dreptul la ocrotirea sănătății este garantat, statul fiind obligat să ia măsuri pentru asigurarea igienei sau sănătății populației iar **organizarea asistentei medicale, controlul exercitării profesiilor medicale și alte măsuri de protecție a sănătății fizice și mentale a persoanei se stabilesc prin legi.**

Acest politici aparent „neutre” nu sunt altceva decât niște metode de diferențiere de sorginte nazistă prin care se incită la ură.

Prin această discriminare mă simt lezat dar și pus în pericol în eventualitatea în care sunt lăsat la triaj pe mâna medicului, fără a exista niște criterii clare și obiective prin care să se definească urgența medicală care poate beneficia de tratament/spitalizare/operație, urmărind așadar să evit o pagubă iminentă care nu s-ar putea repara și care mi-ar atenta la însuși dreptul la viață.

III. Pe fondul cererii

1) Inexistența actului administrativ

Formalitatea publicării reprezintă o garanție a respectării legalității și transparenței administrației publice.

Actele administrative normative **conțin reglementări cu caracter general, impersonale, care produc efecte erga omnes, în timp ce actele individuale produc efecte, de regulă, față de o persoană, sau uneori față de mai multe persoane, nominalizate expres în conținutul acestor acte.**

Încadrarea unui act infralegislativ într-una dintre cele două categorii mai sus arătate se realizează **prin examinarea integrală a conținutului său**. Cu alte cuvinte, un act administrativ este fie normativ, fie individual, **în funcție de întinderea efectelor juridice pe care le produce.** (I.C.C.J, Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1718/2013)

Chiar dacă în cuprinsul art.7 se face referire la faptul că ordinul contestat se comunică doar unor anume instituții interesate pentru punerea acestuia în aplicare, este de remarcat că prin conținutul său, actul normativ nu creează drepturi si/sau obligatii doar în sarcina acestor instituții, ci în sarcina tuturor asiguraților la sistemul public de sănătate aflat pe teritoriul României

Or, potrivit art. 222 din Legea nr. 95/2006,

(1) Sunt asigurați, potrivit prezentei legi:

a) totii cetățenii români cu domiciliul sau reședința în țară;

b) cetățenii străini și apatrizii care au solicitat și au obținut prelungirea dreptului de ședere temporară ori au domiciliul în România;

c) cetățenii statelor membre ale UE, SEE și Confederației Elvețiene care nu dețin o asigurare încheiată pe teritoriul altui stat membru care produce efecte pe teritoriul României, care au solicitat și au obținut dreptul de rezidență în România, pentru o perioadă de peste 3 luni;

d) persoanele din statele membre ale UE, SEE și Confederației Elvețiene care îndeplinesc condițiile de lucrător frontalier și anume desfășoară o activitate salariată sau independentă în România și care rezidă în alt stat membru în care se întoarce de regulă zilnic ori cel puțin o dată pe săptămână.

e) pensionarii din sistemul public de pensii care nu mai au domiciliul în România și care își stabilesc reședința pe teritoriul unui stat membru al UE, al unui stat aparținând SEE sau al Confederației Elvețiene, respectiv domiciliul pe teritoriul unui stat cu care România aplică un acord bilateral de securitate socială cu prevederi pentru asigurarea de boală-maternitate.

Așadar, în mod indubitabil, prin conținutul său, având în vedere numărului de subiecți cărui i se adresează, precum și efectele pe care acesta le produce, ordinul are un caracter normativ.

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

(1) **In vederea intrării lor în vigoare,** legile și celelalte acte normative adoptate de Parlament, hotărârile și ordonanțele Guvernului, deciziile prim-ministrului, actele normative ale autorităților administrative autonome, precum și ordinele, instrucțiunile și **alte acte normative emise de conducătorii organelor administrației publice centrale de specialitate se publica în Monitorul Oficial al României, Partea I.**

(2) Nu sunt supuse regimului de publicare în Monitorul Oficial al României:

a) deciziile prim-ministrului clasificate, potrivit legii;

b) actele normative clasificate, potrivit legii, precum și cele cu caracter individual, emise de autoritățile administrative autonome și de organele administrației publice centrale de specialitate.

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

Problema care se ridică în speță este aceea de a determina dacă emitentul ordinului contestat, **Departamentul pentru Situații de Urgență,** face parte din administrația publică, **mai exact dacă este un organ al administrației publice centrale de specialitate.**

Potrivit art I din OUG nr. 1/2014,

(1) În cadrul Ministerului Afacerilor Interne se înființează Departamentul pentru Situații de Urgență, denumit în continuare **Departamentul,** structură operațională, fără personalitate juridică, cu atribuții de:

a) coordonare integrată, cu caracter permanent, la nivel național, a activităților de protecție civilă, de prevenire și gestionare a situațiilor de urgență, de asigurare a resurselor umane, materiale, financiare și de altă natură necesare restabilirii stării provizorii de normalitate, inclusiv de prim ajutor calificat și asistență medicală de urgență, în cadrul unităților și

compartimentelor de primire a urgențelor, denumite în continuare UPU/CPU, precum și în cadrul structurilor SMURD și serviciilor publice de ambulanță, până la internarea în spital sau externarea din UPU/CPU;

b) elaborare, coordonare și evaluare metodologică a activității de formare profesională și de educație continuă în domeniul asistenței medicale de urgență și a primului ajutor calificat, în colaborare cu structurile specializate ale Ministerului Sănătății și ale celorlalte instituții sau structuri cu atribuții în domeniu;

c) coordonare și evaluare metodologică a activității de formare profesională și de educație continuă în domeniul intervențiilor de salvare montană și în mediul subteran speologic, precum și a activităților de căutare-salvare canină în domeniul situațiilor de urgență, în colaborare cu structurile specializate cu atribuții în domeniu.

(2) Departamentul este condus de un secretar de stat, șeful Departamentului pentru Situații de Urgență, numit prin decizie a prim-ministrului.

Având în vedere atribuțiile Departamentului, dar și faptul că este condus de către un secretar de stat, care are rang de ministru, în mod incontestabil, DSU reprezintă o autoritate publică.

Sistemul general al autoritatilor publice este reglementat de Constituția României (Titlul III, precum și unele dispoziții speciale inserate în cadrul altor titluri din legea fundamentală), orice autoritate publică din România trebuind să se încadreze într-una din categoriile generale indicate de Constituție, date fiind natura de stat de drept a României (art.1, alin.3) și obligația generală de respectare a Constituției (art.1, alin.5).

Având în vedere că emitentul ordinului contestat nu este menționat expres în vreuna din dispozițiile speciale ale Constituției, va rezulta că el trebuie integrat în una din categoriile generale ale autoritatilor publice, enumerate de Titlul III din legea fundamentală.

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

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

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

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

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

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

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

In acest sens, depun la dosar Sentinta Civila nr. 1076/2021 a Curtii de Apel Bucuresti, ramasa definitiva prin Decizia Civilă nr. 3883/2021 a Inaltei Curti de Casatie si Justitie, prin care s-a constatat inexistenta a doua dintre Hotararile CNSU, respectiv HCNSU nr. 28/2021 si HCNSU nr. 40/2021, precum si Sentinta Civila nr. 1075/2021 a Curtii de Apel Bucuresti, prin care s-a constatat inexistența HCNSU nr. 36/2020 .

2) Nulitatea absolută a actului administrativ

În esență, se observă că ordinul contestat este adoptat în temeiul art .7 ^1 din OUG nr. 11/2020, al art. 14 din HG nr. 557/2016, a art. 15 ^1 din OUG nr. 21/2004, a art. 19 din OUG nr. 20/2001, al art. 5 alin.1) lit.d) din Legea nr. 55/2020 și H.G. nr. 932/2020

- Potrivit art. 14 din HG nr. 557/2016,

În exercitarea atribuțiilor specifice, comandantul acțiunii și comandantul intervenției emit ordine cu caracter operativ, care sunt obligatorii pentru toate forțele și mijloacele implicate în acțiunile de răspuns, indiferent de proveniența acestora.

- Potrivit art. 15 ^ 1 din OUG nr. 21/2004,

(1) Atunci când comandantul acțiunii este șeful Departamentului pentru Situații de Urgență sau persoana desemnată de acesta, coordonarea operațională a situațiilor de urgență la nivel național se realizează prin Centrul național de coordonare și conducere a intervenției, care asigură suportul decizional pentru comandantul acțiunii la nivel național și pentru Comitetul național.

- Potrivit art. 19 din OUG nr. 20/2021

(1) Pe durata stării de alertă declarate potrivit Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, medicii prevăzuți la art. 386 alin. (1) și (1^1) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare, pot acorda asistență medicală în afara specialității persoanelor diagnosticate cu COVID-19 în baza și în limitele protocoalelor de practică medicală, aprobate prin ordin al

ministrului sănătății, potrivit art. 16 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 95/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, în termen de 15 zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență.

(2) Medicii prevăzuți la alin. (1) nu sunt răspunzători pentru daunele și prejudiciile produse în exercitarea profesiei desfășurate în condițiile alin. (1).

In ceea ce privește aceste trei dispoziții anterior citate, se reține că acestea stabilesc atribuțiile generale ale Comandantului Acțiunii, forta juridică obligatorie a ordinelor emise de acesta pentru unitățile din subordinea sa, modul de organizare a Centrului National de Coordonare și Conducere a Intervenției, precum și posibilitatea unor categorii de medici de a trata pacienți Covid în afara specialității lor.

Astfel, normele edictate tin, în esență, de elaborarea politicilor și a cadrului general de funcționare a sistemului de centre operative în subordinea Șefului DSU, precum și mecanismul detașării personalului în caz de nevoie pentru tratarea pacienților Covid pozitiv, **fără referire însă la situația particulară reglementată de ordinul atacat, respectiv la suspendarea internărilor/intervențiilor chirurgicale, astfel că nu pot constitui prin ele însăși, temeiul de drept material al ordinului atacat.**

Chiar și în ipoteza în care ordinul contestat ar fi fost emis în baza dispozițiilor anterior enumerate, se observă faptul că acestea nu reprezintă norme primare „legale” în sensul edictat de legiuitorul constituant la art. 53 din Constituție, potrivit căruia restrângerea drepturilor și libertăților se poate face doar prin lege, în sensul său strict, de act formal al Parlamentului.

- Potrivit art. 7 ^ 1 din OUG nr. 11/2020,

Pentru situațiile în care există un risc iminent pentru sănătatea publică se împuternicește secretarul de stat, șef al Departamentului pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, sau înlocuitorul legal al acestuia să dispună prin ordin orice măsuri necesare pentru prevenirea și combaterea efectelor, inclusiv stabilirea unor zone de carantină, restricții temporare de circulație, precum și măsuri de evacuare, care sunt obligatorii pentru toate instituțiile publice centrale și locale.

Atribuirea competenței către Șeful Departamentului pentru Situații de Urgență de a dispune prin ordin orice măsuri necesare pentru

prevenirea și combaterea efectelor cu risc iminent pentru sănătatea publică aduce atingere art.1 alin.(5) din Constituție.

Norma ce reglementează dispunerea unor acțiuni și luarea unor măsuri, trebuie să fie reglementată în mod previzibil și în limitele unor repere concrete, care să elimine riscul ca, prin ingerința Comandantului Acțiunii, măsurile să capete caracter abuziv sau restrictiv al unor drepturi sau libertăți.

Pentru a fi respectată de către destinatarul său, și anume Șeful DSU, norma legală care permite acestuia să evalueze o situație de risc iminent, care impune acțiuni și măsuri necesare și proporționale, trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate și previzibilitate, astfel încât acesta să își poată adapta în mod corespunzător conduita. În acest sens, statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta.

Principiul securității juridice presupune ca dreptul să fie previzibil și ca soluțiile juridice să rămână relativ stabile. Respectarea principiului previzibilității legii conferă coerență sistemului normativ, fiind de natură să asigure o lină și amiabilă relaționare între autorități și cetățeni, pentru ca aceștia din urmă să nu fie surprinși de acte normative inopinate (deci abuzive), care să le prejudicieze interesele.

Astfel, Decizia CCR nr. 498/2018 prevede următoarele:

*„50. Nu este îndeajuns ca protejarea datelor medicale să fie realizată printr-o legislație infralegală, Curtea, în numeroase cazuri, avertizând că actele de reglementare secundară, exemplu hotărâri ale Guvernului, sunt oricum caracterizate printr-un grad sporit de instabilitate sau inaccesibilitate [a se vedea în acest sens Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 67 și 94, Decizia nr. 51 din 16 februarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea 1, nr. 190 din 14 martie 2016, paragraful 47, sau Decizia nr. 61 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea 1, nr. 219 din 30 martie 2017, paragraful 42]. **Se observă că garanții pentru asigurarea dreptului constitutional prevăzut de art. 26 sunt cuprinse într-o hotărâre a Guvernului, însă o asemenea manieră de reglementare este total neadecvată, fragilizând, în mod nepermis, protecția constitutională a vieții intime, familiale și private.** Practic, autoritatea administrativă poate oricând modifica standardele de garanții asociate acestui drept, prin emiterea unor acte administrative normative, cetățeanul/pacientul fiind astfel la bunul plac al autorității administrative. Or, o protecție adecvată a acestui drept este cea stabilită printr-o lege, ceea ce nu este cazul în speța de față. În consecință, textele criticate încalcă art. 26 din Constituție”.*

Tocmai pentru că textul actului normativ nu cuprinde în sine prevederi exprese și limitative referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți constituționale, modalitatea de redactare creează premisele unei aplicări discreționare și de adoptare a unor măsuri de restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților, aspect de natură să contravină atât principiului securității juridice, cât și principiului legalității restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți.

Având în vedere că ordinul contestat afectează regimul juridic al dreptului la sănătate, în atare situație devin incidente dispozițiile art.115, alin.6 din Constituție, potrivit cărora „Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, **nu pot afecta** regimul instituțiilor fundamentale ale statului, **drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție**, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.”

În acest sens, în paragraful 75 al Deciziei Curții Constituționale nr.157/2020, s-a reținut ca:

„În celelalte domenii prevăzute de text, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă «afectează», dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le contin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin”. În continuare, Curtea a arătat că „verbul «a afecta» este susceptibil de interpretări diferite, așa cum rezultă din unele dicționare. Din punctul de vedere al Curții, aceasta urmează să rețină numai sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi: «a suprima», «a aduce atingere», «a prejudicia», «a vătăma», «a leza», «a antrena consecințe negative».” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr 1189 din 6 noiembrie 2008).”

În paragraful 76, s-au reținut următoarele:

„ Curtea a stabilit că "Guvernul (...) are o competență de legiferare limitată în domeniile care vizează regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție și drepturile electorale («ordonanțele de urgență nu pot afecta»), cu privire la care aplicarea interdicției constituționale exprese este condiționată de adoptarea unor reglementări care suprimă, aduc atingere, prejudiciază, vătămă, lezează, în general, antrenează consecințe negative asupra drepturilor, libertăților și

îndatoririlor constituționale. În această din urmă ipoteză, dacă reglementările nu produc consecințele juridice menționate, Guvernul partajează competența de legiferare cu Parlamentul, fiind ținut însă de obligația de a motiva în conținutul actului normativ existența unei situații extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată, precum și urgența reglementării".

Ca atare, având un caracter cu totul exceptional și un profund efect negativ asupra persoanelor bolnave care nu sunt purtătoare de SARS-COV-2, măsurile privitoare la suspendarea internărilor și operațiilor trebuiau să beneficieze de un regim juridic strict, atât din perspectiva condițiilor în care se poate lua măsura, cât și din perspectiva autoritatilor competente și a procedurii aplicabile, toate acestea constituind aspecte care „concura” la restrângerea unui drept fundamental, în sensul art.53 din Constituție, **restrângere care se poate realiza numai prin lege, în înțelesul strict al termenului, respectiv acela de act normativ emis de Parlament (conform paragrafului 80 din decizia CCR nr.157/2020: „ (...) în cadrul constitutional ulterior revizuirii Legii fundamentale din anul 2003, restrângerea exercitiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale nu poate fi realizată decât printr-o lege, ca act formal al Parlamentului.”)**.

Or, în speta se constată că printr-un act al puterii executive se modifica „temporar” voința puterii legislative prevăzute în legea nr. 95/2006(ex. art. 219 alin.2 lit.b) **asigurarea protecției asiguraților în mod universal, echitabil și nediscriminatoriu**, în condițiile utilizării eficiente a Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate sau art. 380 alin. (3) Deciziile și hotărârile cu caracter medical vor fi luate **avându-se în vedere interesul și drepturile pacientului**, principiile medicale general acceptate, **nediscriminarea între pacienți, respectarea demnității umane, principiile eticii și deontologiei medicale, grija față de sănătatea pacientului și sănătatea publică**.), atribuindu-se competența de a restrânge exercitiul unui drept fundamental unei autorități publice executive și nu medicului.

O atare concluzie se impune cu atât mai mult, cu cât schimbările legislative sporesc gradul de afectare a dreptului/libertății fundamentale, fiind deci la rândul lor vătămătoare.

Imprejurarea că în speta nu a fost invocată și, evident, nici constatată neconstitutionalitatea OUG nr.11/2020 nu împiedică

anularea actelor administrative emise in temeiul acestei ordonante, dat fiind ca un act administrativ trebuie sa respecte intregul sistem normativ de nivel superior.

Altfel spus, un act administrativ trebuie sa fie conform nu numai cu actul normativ imediat superior pe care il pune in aplicare, ci cu toate actele cu putere de lege aplicabile situatiei la care se refera si, mai ales, cu legea fundamentala, respectiv Constitutia.

Or, in speta, se retine ca ordinul Comandantului Actiunii nr.9490/04.10.2021 nu este emis in baza unei legi, ca act formal al Parlamentului, si, deci, nu poate produce efectul juridic al restrangerii exercitiului dreptului la sanatate, fiind contrar art.53 si art.115, alin.6 din Constitutie.

Dupa cum s-a mentionat in paragrafele 88 si 89 al deciziei CCR nr.157/2020:

„88. Este incontestabil faptul că legislația care prevede regimul juridic al unor situații de criză ce impun luarea unor măsuri excepționale presupune un grad mai sporit de generalitate față de legislația aplicabilă în perioada de normalitate, tocmai pentru că particularitățile situației de criză sunt abaterea de la normal (excepționalitatea) și imprevizibilitatea pericolului grav care vizează atât societatea în ansamblul său, cât și fiecare individ în parte. Cu toate acestea, generalitatea normei primare nu poate fi atenuată prin acte infralegale care să completeze cadrul normativ existent. De aceea, măsurile care organizează executarea dispozițiilor legale și particularizează și adaptează respectivele dispoziții la situația de fapt existentă, la domeniile de activitate esențiale pentru gestionarea situației care a generat instituirea stării de alertă nu se pot abate (prin modificări sau completări) de la cadrul circumscris prin normele cu putere de lege, deci nu pot viza drepturi și libertăți fundamentale.”

89. Prin urmare, cu privire la critica ce vizează posibilitatea dispunerii de măsuri restrictive în privința unor drepturi fundamentale prin acte administrative, Curtea retine că acțiunile și măsurile dispuse pe durata stării de alertă, în temeiul dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004, nu pot viza drepturi sau libertăți fundamentale.

De asemenea, **Curtea constată că legiuitorul delegat nu poate delega la rândul său unei autorități/entități administrative ceea ce el însuși nu detine în competență. Așa cum Curtea a statuat în mod constant, din coroborarea normelor constituționale cuprinse în art.53 alin.(1) și în art.115 alin.(6) rezultă că afectarea/restrângerea drepturilor sau libertăților fundamentale nu se poate realiza decât prin lege, ca act formal al Parlamentului.**

În același sens sunt și paragrafele 42-45 din decizia CCR nr.458/2020, potrivit cărora:

„42. Curtea constată, prin urmare, că dispozițiile art. 25 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 95/2006, având un caracter lacunar, **dau în sarcina ministrului sănătății complinirea omisiunilor legislative evidente în materia reglementată, prin emiterea de ordine.**

43. **Curtea amintește însă că, așa cum a subliniat în jurisprudența sa, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat;** astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Curtea a admis că poate fi dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, dar aceasta nu trebuie să afecteze previzibilitatea. (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, Decizia nr. 743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 16 august 2011, Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, sau Decizia nr. 447 din 29 ianuarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 674 din 1 noiembrie 2013.)

44. Or, **dând în sarcina ministrului de resort completarea reglementării referitoare la condițiile în care persoanele cu boli transmisibile sunt obligate să declare, să urmeze tratament sau să fie internate, precum și libertatea de a modifica oricând și fără a respecta**

anumite limite aceste reglementări, dispozițiile art. 25 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 95/2006 dobândesc un caracter imprevizibil, incert și dificil de anticipat.

45. Desigur, preluând, mutatis mutandis, raționamentul expus de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 152 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 387 din 13 mai 2020, paragraful 90, Curtea reține că o reglementare care se referă la o situație excepțională, așa cum este cea generată de răspândirea iminentă a unei boli transmisibile, trebuie să se bucure de un grad mai sporit de generalitate, întrucât este dificil de anticipat evoluția concretă a acesteia. Cu toate acestea, generalitatea normei primare nu poate fi atenuată prin acte infralegale care să completeze cadrul normativ existent. **De aceea, ordinul ministrului sănătății, în cazul de față, trebuie să cuprindă doar măsurile care organizează executarea dispozițiilor legale și particularizează și adaptează respectivele dispoziții la situația de fapt existentă, fără a se abate (prin modificări sau completări) de la cadrul circumscris prin normele cu putere de lege.”**

Concluzia necesității conformității unui act administrativ în primul rând cu Constituția și, implicit, posibilitatea de a sesiza instanțele de contencios administrativ în cazul nerespectării acestei conformități, se poate desprinde, dincolo de prevederile art.1, alin.5 din Constituție („În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”, obligație ce se referă inclusiv la activitatea de emitere a actelor administrative normative) și din considerentele 34-37 ale deciziei nr.458/2020 a Curții Constituționale, potrivit carora:

„34. De asemenea, Curtea amintește că, potrivit prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție, reglementările care afectează drepturile și libertățile fundamentale nu pot constitui obiectul unor ordonanțe de urgență.

35. Prin urmare, Curtea reține că deși dispozițiile art. 25 alin. (2) teza întâi din Legea nr. 95/2006 trebuie privite ca un cadru de reglementare generic, care consacră competența de acțiune a ministrului sănătății prin emiterea de acte administrative normative într-un domeniu specific, această reglementare nu poate constitui însă, per se, unicul temei legal pentru emiterea unor ordine

ce privesc stabilirea unor măsuri pentru prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență generate de epidemii care implică restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale, ci este necesar ca aceste măsuri să fi fost reglementate la nivel primar, printr-un act normativ care se subordonează condițiilor constituționale care permit o astfel de restrângere.

36. Respectarea tuturor acestor cerințe se circumscrie condiției legalității actului administrativ normativ, care are ca prim reper prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit căroră "În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie" și poate fi supusă controlului instanței de contencios administrativ, în temeiul art. 52 alin. (1) din Constituție și al Legii nr. 554/2004.

37. Prin urmare, Curtea apreciază că art. 25 alin. (2) teza întâi din Legea nr. 95/2006, care consacră competența ministrului sănătății de a emite ordine în vederea instituirii unor măsuri pentru prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență generate de epidemii, nu este contrar prevederilor Legii fundamentale, ci constituie o expresie a rolului administrației publice de a asigura executarea legii și de a satisface interesul general al societății - în cazul concret, ocrotirea sănătății publice -, prin acte emise în regim de putere publică. **O eventuală depășire a cadrului constituțional și legal în care ministrul sănătății acționează în aplicarea textului de lege analizat poate fi supusă controlului instanței de contencios administrativ, nereprezentând un aspect ce revine controlului Curții Constituționale.**

Menționăm cu titlu de jurisprudență, Sentința Civilă nr. 406/2021 pronunțată în dosarul nr. 1622/2/2021 al Curții de Apel București, rămasă definitivă prin Decizia nr. 2328/2021 a ICCJ.

În preambul mai sunt menționate și prevederile art. 5 alin.1) lit.d) din Legea nr. 55/2020, precum și HG nr. 932/2021.

Potrivit art. 5 alin.1) lit.d) din Legea nr. 55/2020,

(1) Măsurile pentru creșterea capacității de răspuns sunt:

d) coordonarea operațională a unor servicii publice;

Potrivit art. 4 alin.1) din Legea nr. 55/2020:

(1) **Starea de alertă se instituie de Guvern prin hotărâre, la propunerea ministrului afacerilor interne, și nu poate depăși 30 de zile. Starea de alertă poate fi prelungită, pentru motive temeinice, pentru cel mult 30 de zile, prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului afacerilor interne.**

Potrivit art. 6 din Legea nr. 55/2020:

Hotărârile prin care se declară ori se prelungeste starea de alertă, precum și cele prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă cuprind:

- a) baza legală;
- b) perioada stării de alertă;
- c) **măsuri pentru creșterea capacității de răspuns**, asigurarea rezilienței comunităților și diminuarea impactului tipului de risc necesar a fi aplicate, **condițiile concrete de aplicare și destinatarii acestor măsuri;**
- d) **institutiile și autoritățile publice care pun în aplicare sau urmăresc respectarea aplicării măsurilor, după caz.**

În măsura în care legiuitorul a stabilit prin Legea nr. 55/2020 că starea de alertă se instituie prin hotărâre a Guvernului, a stabilit atribuții ale Guvernului în legătură cu starea de alertă și acte pe care Guvernul le adoptă în exercitarea atribuțiilor menționate, astfel că toate acestea sunt de competența sa exclusivă, iar nu de resortul Sefului DSU.

În anexele H.G. -urilor emise în baza sus amintitei legi, sunt prevăzute în concret măsurile și instituțiile, respectiv autoritățile publice responsabile pentru a le pune în aplicare, însă măsurile adoptate de DSU nu fac parte din ele și nici nu este menționată această autoritate publică în Anexele acestora.

Potrivit Anexei 1 la HG nr. 932/2021,

Articolul 1. **În condițiile art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, se stabilesc următoarele măsuri:**

1. **coordonarea operațională a serviciilor publice de ambulanță și a serviciilor voluntare pentru situații de urgență**, în condițiile art. 54 și 55 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 70/2020 privind reglementarea unor măsuri, începând cu data de 15 mai 2020, în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, pentru prelungirea unor termene, pentru modificarea și completarea Legii nr.

227/2015 privind Codul fiscal, a Legii educației naționale nr. 1/2011, precum și a altor acte normative, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 179/2020, cu modificările și completările ulterioare;

2. coordonarea operațională a poliției locale, în condițiile art. 50-52¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 70/2020, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 179/2020, cu modificările și completările ulterioare.

Articolul 4

(1) Măsura prevăzută la art. 1 pct. 1 **se pune în aplicare de către unitățile teritoriale pentru situații de urgență, respectiv de către inspectoratele pentru situații de urgență.**

(2) Măsura prevăzută la art. 1 pct. 2 **se pune în aplicare de către Poliția Română, prin inspectoratele de poliție județene/ Direcția Generală de Poliție a Municipiului București.**

Așadar, în HG nr. 932/2021 nu este menționată vreo măsură conferită DSU prin care să se poată restricționa accesul în spitale, pentru internări sau intervenții chirurgicale, **astfel că ordinul atacat este emis de o autoritate necompetentă.**

Dincolo de aceste aspecte, chiar și în ipoteza în care ordinul contestat ar fi avut la bază direct legea nr. 55/2020, el ar fi putut selecta numai acele măsuri prevăzute de legiuitorul parlamentar în lege și nu adăuga la aceasta prin acte infralegale.

Potrivit Deciziei Curții Constituționale nr. 457/2020 pct. 67 *"Curtea observă că într-un studiu invocat, de altfel, și de Ministerul Public în sprijinul concluziilor sale, Comisia de la Veneția a reamintit că "[el] **conceptul de stare de urgență**" se bazează pe presupunerea că în anumite situații de urgență de ordin politic, militar și economic, **sistemul de limitări impuse de ordinea constituțională trebuie să cedeze în fața puterii sporite a executivului. Cu toate acestea, chiar și în stare de urgență publică, principiul fundamental al statului de drept trebuie să prevaleze.** Statul de drept constă în mai multe aspecte care sunt toate de importanță capitală și trebuie menținute într-un mod integral. Aceste elemente sunt **principiul legalității, separarea puterilor, împărțirea puterilor, drepturile omului**, monopolul statului asupra forței, administrarea publică și independentă a justiției, protecția vieții private, dreptul la vot, libertatea de acces la puterea politică, participarea democratică a cetățenilor și supravegherea de către aceștia a procesului decizional, luarea deciziilor, transparența guvernării, libertatea de exprimare, asociere și întrunire, drepturile minorităților, precum și regula*

majorității în luarea deciziilor politice. Statul de drept înseamnă că **agentiile guvernamentale trebuie să funcționeze în cadrul legii și acțiunile lor trebuie să fie supuse controlului de către instanțele independente. Securitatea juridică a persoanelor trebuie să fie garantată.**”

Adaosul la lege este evident pe măsură ce parcurgem considerentele Deciziei CCR nr. 391/2021, publicată în Monitorul Oficial nr.836 din 01.09.2021, în care instanța de contencios constituțional reține la punctele 41-43 că:

41. Dispozițiile art.5 alin.(2) lit.d) se referă, în mod expres, la măsurile carantinei și izolării și fac o referire generală la „**măsurile de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor**”, fără a le nominaliza. **Desigur, având în vedere obiectivul afirmat al legii, precum și faptul că textul nu face trimitere la alte acte normative, Curtea apreciază că este vorba de măsuri menționate în Legea nr.55/2020.** De asemenea, textul de lege circumscrie sfera acestor **măsuri la acele intervenții necesare protejării unor drepturi ale persoanei care se bucură de cel mai înalt grad de protecție constituțională, respectiv dreptul la viață și dreptul la sănătate.**

42.Dispozițiile art.65 lit.h) din Legea nr.55/2020 califică drept contravenții „**nerespectarea măsurilor individuale de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, stabilite conform art.5 alin.(2) lit.d)**”, în timp ce dispozițiile enunțate la lit.i) din același articol de lege califică, în mod separat, drept contravenție „**nerespectarea de către persoanele fizice a măsurilor de izolare la domiciliu stabilite conform art.5 alin.(2) lit.d)**”. Prin urmare, ipoteza art.65 lit.h) din Legea nr.55/2020 **se referă la nerespectarea acelor măsuri consacrate prin lege, instituite în vederea protejării dreptului la viață și la sănătate și care creează obligații în sarcina persoanelor fizice, excepție făcând măsura izolării la domiciliu.**

43. Curtea amintește că, potrivit dispozițiilor art.6 din Legea nr.55/2020, hotărârile Guvernului prin care se instituie sau se prelungește starea de alertă trebuie să precizeze, în mod clar, care sunt măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților, **astfel că revine executivului să selecteze,** în funcție de datele concrete ale evoluției pandemiei la un anumit moment, **acele măsuri prevăzute la nivelul legii care sunt cele mai adecvate atingerii obiectivului stabilit de legiuitor, cu o restrângere proporțională a exercitiului unor drepturi sau al unor libertăți ale persoanei.**

Referitor la discriminarea creată prin ordin și declarațiile numitului dr. Raed Arafat, precizez că art. 15 alin. 1 din Constituție stabilește că cetățenii beneficiază de drepturile și libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea, iar art. 16 alin. 1 din Constituția României arată că cetățenii sunt egali în fața legii și autorităților publice fără privilegii și fără discriminări. Or, Curtea Constituțională a arătat în deciziile sale că nesocotirea principiului egalității în drepturi are drept consecință neconstituționalitatea privilegiului sau a discriminării și că neconstituționalitatea privilegiului impune eliminarea privilegiului nejustificat acordat.

Principiul egalității în fata legii și interzicerea discriminării sunt consacrate și de art. 14 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului precum și de art.20 și 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Instanța de contencios constituțional a subliniat în Decizia nr. 244/2021, „potrivit jurisprudenței sale, principiul egalității în drepturi presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite (Decizia Plenumului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr 69 din 16 martie 1994).

De asemenea, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 86 din 27 februarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 207 din 31 martie 2003, Decizia nr. 476 din 8 iunie 2006, publicată în Monitorul oficial al României, Partea I, nr. 599 din 11 iulie 2006, Decizia nr. 573 din 3 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 23 mai 2011, Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014). Aladar, neconstituționalitatea privilegiului sau a discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului. Curtea a constatat că, potrivit jurisprudenței sale, **discriminarea se bazează pe notiunea de excludere de la un drept** (Decizia Curții Constituționale nr. 62 din 21 octombrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 49 din 25 februarie 1994), **iar remediul constituțional specific, în cazul**

constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului (a se vedea Decizia nr. 685 din 28 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 470 din 11 iulie 2012, Decizia nr. 164 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 296 din 23 mai 2013 sau Decizia nr. 681 din 13 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014). **În schimb, privilegiul se definește ca un avantaj sau o favoare nejustificată acordată unei persoane/categorii de persoane; în acest caz, neconstituționalitatea privilegiului nu echivalează cu acordarea beneficiului acestuia tuturor categoriilor de persoane, ci cu eliminarea sa, respectiv cu eliminarea privilegiului nejustificat acordat.**

Pe cale de consecință, se poate observa că atât Ordinul în sine, cât și declarațiile numitului dr. Raed Arafat, golesc de conținut dreptul la sănătate individuală prevăzut de art. 34 alin.1) din Constituție precum și dreptul persoanelor de a beneficia de asistență medicală în unitățile sanitare de stat prevăzut la art. 47 alin.2) din Constituție.

Având în vedere multiplele ilegalități ale ordinului, expuse pe larg mai sus, precum și situația mea particulară, de persoană fizică care are mai multe probleme de sănătate printre care și hipertensiune arterială și este expus unui risc imens datorită acestui ordin, se impune acordarea unei sume de 5.000 lei pentru reparația stării de discriminare astfel create.

Față de aceste aspecte solicit admiterea acțiunii cu cheltuieli de judecată.

În drept:

- art. 1, art. 53 și art. 115 alin.6) din Constituție
- art. 11 din Legea nr. 24/2000
- Sentința Civilă nr. 1076/2021 publicată în MO nr. 805/2021
- Deciziile CCR menționate în prezenta

În probațiune, depun înscrisuri:

- ordinul contestat
- înscrisuri cu privire starea mea de sănătate
- adresele Avocatului Poporului cu privire la ordinul contestat
- jurisprudență.

Solicit judecarea și în lipsă.

Solicit acces la dosarul electronic pt (...).

Solicit fixarea unui termen de judecată în cel mai scurt timp, cu citarea părților prin fax, mail TDS și orice alte mijloace care asigură citarea rapidă a acestora.

Adrian SECU

WWW.LUMEAJUSTITIEI.RO