

R O M Â N I A
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE SI JUSTIȚIE
SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

Decizia nr. 6220

Dosar nr.2516/2/2021

Ședința publică de la 8 decembrie 2021

Președinte:	Mariana Constantinescu	- Judecător
	Horățiu Pătrașcu	- Judecător
	Beatrice Mariș	- Judecător
	Florica Voinea	- Magistrat-asistent

La data de 24 noiembrie 2021 s-a luat în examinare recursul declarat de recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență împotriva sentinței nr.1075 din 1 iulie 2021, pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal.

Dezbaterile și susținerile părților au fost consemnate în încheierea de ședință din 24 noiembrie 2021, ce face parte integrantă din prezenta hotărâre, iar pronunțarea deciziei a fost amânată la data de 8 decembrie 2021.

ÎNALTA CURTE

Asupra recursului de față;

Din examinarea lucrărilor din dosar, constată următoarele:

1.Circumstanțele cauzei. Cererea de chemare în judecată.

Prin acțiunea introdusă pe rolul Curții de Apel București - Sectia a IX-a contencios administrativ și fiscal, în data de 14.04.2021, completată în data de 21.05.2021, reclamantul Secu Cristian Adrian în contradictoriu cu pârâtul Comitetul Național de Situații de Urgență, a solicitat, în principal, constatarea inexistenței Hotărârii CNSU nr.36 din 21.07.2020, iar în subsidiar, în cazul respingerii capătului de cerere de mai sus, anularea Hotărârii Comitetului Național de Situații de Urgență nr. 36 din 21.07.2020.

Totodată, în cazul respingerii capătului de cerere de mai sus, a solicitat constatarea inopozabilității față de reclamant a Hotărârii Comitetului Național de Situații de Urgență nr.36 din 21.07.2020; constatarea inexistenței art.1 din Hotărârea Comitetului Național de Situații de Urgență nr.36 din 21.07.2020 („Se certifică pandemia de COVID-19 declarată de Organizația Mondială a Sănătății la data de 11.03.2020”); anularea art.1 din Hotărârea Comitetului Național de

Situații de Urgență nr.36 din 21.07.2020 („Se certifică pandemia de COVID-19 declarată de Organizația Mondială a Sănătății la data de 11.03.2020”); constatarea inopozabilității față de reclamant a art.1 din Hotărârea Comitetului Național de Situații de Urgență nr.36 din 21.07.2020 („Se certifică pandemia de COVID-19 declarată de Organizația Mondială a Sănătății la data de 11.03.2020”).

De asemenea, a solicitat publicarea hotărârii judecătorești în Monitorul Oficial, în cazul admiterii acțiunii în tot sau în parte și obligarea pârâtului la plata cheltuielilor de judecată.

2.Hotărârea primei instanțe.

Prin sentința civilă nr.1075 din data de 01 iulie 2021, Curtea de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal a dispus sesizarea Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate a Legii nr.136/2020; a admis, în parte, acțiunea formulată de reclamantul Secu Cristian Adrian, în contradictoriu cu pârâtul Comitetul Național pentru Situații de Urgență, a constatat inexistența Hotărârii Comitetului Național de Situații de Urgență nr.36/21.07.2020; a respins capătul de cerere privind publicarea în Monitorul Oficial și a obligat pârâtul Comitetul Național pentru Situații de Urgență la plata către reclamant a sumei de 50 lei, cu titlu de cheltuieli de judecată, constând în taxa de timbru.

3.Cererea de recurs.

Împotriva sentinței civile nr. 1075 din data de 01 iulie 2021, pronunțată de Curtea de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal a declarat recurs pârâtul Comitetul Național pentru Situații de Urgență.

În dezvoltarea motivelor de recurs, pârâtul a solicitat admiterea excepției lipsei de interes motivat de faptul că, reclamantul nu justifică un interes legitim încălcat prin adoptarea Hotărârii Comitetului Național de Situații de Urgență nr. 36/2020 contestată, acesta rezumându-se în cererea sa la solicitarea de a obține o hotărâre de suspendare a actelor administrative emise în perioada 2020-2021.

Dreptul de acces la justiție al reclamantului poate fi exercitat doar în condițiile art. 21 și art. 51 din Constituție și în conformitate cu Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, completate cu cele ale Codului Civil.

Astfel, în opinia recurentului-intimat, reclamantul nu are interes pentru a cere anularea unui act care nu îl vătămă, ci urmărește să evite rigorile legii care a stabilit în mod expres că actele emise în pandemie nu pot fi suspendate, ci doar anulate. A admite altfel, s-ar accepta o fraudă la lege constatată judiciar prin hotărâre judecătorească.

În completarea raționamentelor expuse mai sus, invocă dispozițiile art. 32 alin.(1) lit. d) Cod procedură civilă, conform cărora „orice cerere poate fi formulată numai dacă autorul acesteia justifică un interes”. Doctrina a definit interesul de a promova o acțiune ca fiind folosul practic urmărit de cel care a pus în mișcare acțiunea, respectiv oricare dintre formele procedurale ce intră în conținutul acesteia, iar acesta trebuie să fie determinat, legitim, personal, născut și actual, conform dispozițiilor art. 33 din același cod. Acțiunea în contencios administrativ nu derogă de la aceste cerințe, în raport cu prevederile art.28 din Legea nr. 554/2004, interesul fiind condiție de exercitare a acțiunii, necesară în momentul declanșării procedurii judiciare.

Cu privire la fondul cauzei, recurentul-pârât arată că intimatul-reclamant și-a întemeiat cererea de chemare în judecată pe dispozițiile art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020 care stipulează expres ce fel de acțiune se poate promova în fața instanței de judecată, respectiv acțiunea în anulare și nu acțiunea în constatarea inexistenței actului contestat. Astfel, instanța de fond, în mod greșit, a considerat acțiunea intimatului-reclamant ca fiind o acțiune în constatarea inexistenței hotărârii contestate.

Inexistența actului administrativ este o sancțiune care nu poate interveni pentru nepublicarea unui act administrativ în Monitorul Oficial în condițiile în care actul a fost adus la cunoștința publicului prin alte mijloace de comunicare publică și în condițiile în care nu exista obligația legală și expresă a publicării acestuia la data adoptării actului administrativ adoptat.

Hotărârea Comitetului Național de Situații de Urgență nr. 36/2020 atacată este o hotărâre a unui organ colegial al administrației publice centrale de specialitate (în sensul Legii nr.24/2000) și nu este actul normativ al conducătorului acestui organ colegial, motiv pentru care nu se pot aplica prevederile art.11 din Legea nr. 24/2000, ci se aplică dispoziția specială derogatorie și expresă a art. 15 alin.(4) din Legea nr. 136/2020, în forma în vigoare la data adoptării hotărârii atacate.

Având în vedere rațiunea și scopul Legii nr. 136/2020, în forma în vigoare la data adoptării Hotărârii Comitetului Național de Situații de Urgență nr. 36/2020 contestate, sancțiunea inexistenței art.1 din Hotărârea Comitetului Național de Situații de Urgență este de natură să producă efecte juridice nereglementate.

Recurentul-pârât învederează că certificarea pandemiei nu este o condiție de legalitate a aplicării Legii nr. 136/2020, ci este o condiție pentru punerea în aplicare a dispozițiilor speciale ale Legii nr. 136/2020 și reprezintă o formalitate care se bazează pe o situație de fapt obiectivă constatată în mod oficial de Organizația Mondială a Sănătății.

Declararea pandemiei de către Organizația Mondială a Sănătății a generat obligativitatea pentru Comitetul Național de Situații de Urgență de a emite Hotărârea pentru certificarea pandemiei la nivel național astfel încât să se pună în aplicare prevederile speciale pentru combaterea pandemiei stabilite de legiuitor prin Legea nr. 136/2020.

Prin urmare, pandemia este o stare de fapt obiectivă care există și este declarată în mod oficial de Organizația Mondială a Sănătății, iar actul formal al certificării pe teritoriul României este o obligație legală instituită de legiuitor pentru Comitetul Național pentru Situații de Urgență cu scopul de a permite punerea în aplicare a măsurilor legislative (inclusiv a interdicțiilor legale) necesare pentru înlăturarea stării de fapt, adică a pandemiei.

Întrucât, cererile în constatare de drepturi au caracter subsidiar în raport cu cererile în realizare de drepturi, instanța de judecată sesizată cu soluționarea unei astfel de cereri în constatare ar fi trebuit să invoce, din oficiu, excepția caracterului subsidiar al cererii în constatare în raport de cererea în realizare și să respingă, în consecință, cererea ca inadmisibilă (excepția în cauză fiind o excepție, de fond, absolută și peremptorie).

4. Apărările formulate în cauză.

Prin întâmpinarea depusă la dosar la data de 11.10.2021, intimatul-reclamant Secu Cristian Adrian a invocat excepția nulității recursului pentru neîncadrarea criticilor în motivele de recurs prevăzute de art.488 Cod procedură civilă, excepția inadmisibilității motivului de recurs care vizează pretinsa lipsă de interes a intimatului în promovarea demersului judiciar, excepția lipsei de interes a recurentului în susținerea recursului și excepția de lucru judecat în raport de sentința civilă nr.1076/2021 rămasă definitivă prin decizia nr.3883/2021, publicată în Monitorul Oficial din 23.08.2021.

Pe fond, a solicitat respingerea recursului ca nefondat arătând, în esență, că, în mod corect instanța de fond a reținut că hotărârea contestată este inexistentă și nu poate beneficia de prezumția de legalitate, dat fiind că potrivit art.11 alin.(1) din Legea nr.24/2000, publicarea în Monitorul Oficial reprezintă o condiție pentru intrarea în vigoare a actelor normative, adică pentru a lua ființă, pentru a exista din punct de vedere juridic, pentru a putea începe să producă efecte juridice și deci pentru a intra în circuitul juridic, în cauză neinteresând existența materială, în planul realității fizice, a unui înscris care încorporează voința emitentului, ci existența lui în planul realității juridice.

În opinia intimatului-pârât, faptul că Legea nr.554/2004, respectiv art.15 alin.(4) din Legea nr. 136/2000 nu reglementează acțiunea în constatarea inexistenței unui act administrativ este lipsit de relevanță, având în vedere dezlegarea dată de Curtea Constituțională prin decizia nr.429/2019.

5. Procedura de soluționare a recursului.

În cauză a fost parcursă procedura de regularizare a cererii de recurs și de efectuare a comunicării actelor de procedură între părțile litigante, prevăzută de art. 486 Cod procedură civilă, coroborat cu art. 490 alin. (2), art. 471¹ și art. 201 alin. (5) și (6) Cod procedură civilă, cu aplicarea și a dispozițiilor O.U.G. nr. 80/2013.

În temeiul art. 490 alin.(2), coroborat cu art.471¹ și art.201 alin.(5) și (6) Cod procedură civilă, prin rezoluția din data de 11 octombrie 2021, s-a fixat termen de judecată pentru soluționarea cererii de recurs la data de 24 noiembrie 2021, în ședință publică, cu citarea părților.

În ședința publică din 24.11.2021, Înalta Curte, din oficiu, a invocat excepția nelegalei compunerii a completului de judecată care a soluționat cauza la fond, având în vedere că, normele care reglementează compunerea/constituirea completului de judecată sunt norme de organizare judiciară, nelegala compunere a completului de judecată putând fi invocată în orice stare a procesului.

6. Considerentele Înaltei Curți asupra recursului

Examinând, cu prioritate, conform art.248 Cod procedură civilă, excepția nelegalei compunerii/constituiri a completului de judecată care a soluționat cauza în primă instanță, Înalta Curte reține următoarele:

Intimatul-reclamant a investit instanța de contencios administrativ cu o cerere prin care a solicitat, în principal, constatarea inexistenței Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.36 din 21.07.2020, iar în subsidiar, anularea Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 36 din 21.07.2020; constatarea inopozabilității față de reclamant a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.36 din 21.07.2020;

constatarea inexistenței art.1 din Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.36 din 21.07.2020 („Se certifică pandemia de COVID-19 declarată de Organizația Mondială a Sănătății la data de 11.03.2020”); anularea art.1 din Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.36 din 21.07.2020; constatarea inopozabilității față de reclamant a art.1 din Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.36 din 21.07.2020.

Soluționând cauza, Curtea de Apel a admis, în parte, acțiunea formulată de reclamantul Secu Cristian Adrian, în contradictoriu cu pârâțul Comitetul Național pentru Situații de Urgență, a constatat inexistența Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.36/21.07.2020 și a dispus sesizarea Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate a Legii nr.136/2020.

Investită cu soluționarea cererii de recurs, Înalta Curte constată că se impune analiza, cu prioritate, a chestiunii vizând compunerea completului de judecată competent să soluționeze în primă instanță acțiunea în anulare a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.36/21.07.2020.

În dezlegarea acestei probleme de drept, trebuie avute în vedere considerentele deciziei nr.17/2018 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent să soluționeze recursul în interesul legii.

Astfel, prin decizia sus-menționată s-a statuat că, în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 129 alin.(2) pct. 2, art.129 alin.(3), art.130 alin.(2) și (3), art.131, art.135, art.200 alin.(2) din Codul de procedură civilă și ale art.35 alin.(2) și art.26 alin.(3) din Legea nr.304/2004, necompetența materială procesuală a secției/completului specializat este de ordine publică.

În considerentele acestei decizii s-a reținut că, în cadrul competenței jurisdicționale trebuie distins între competența materială și cea teritorială, iar în cadrul competenței materiale trebuie distins între competența materială funcțională stabilită după felul atribuțiilor jurisdicționale ce revin fiecărei categorii de instanțe și competența materială procesuală, care se stabilește în raport cu obiectul, natura sau valoarea litigiului dedus judecății. Competenței materiale procesuale i se subsumează și competența specializată, care este reglementată în cuprinsul Legii nr.304/2004, precum și în cuprinsul legiilor speciale.

În consecință, dacă la nivelul unei instanțe există secții sau completuri specializate, o cauză de o anumită natură trebuie repartizată secției sau completului specializat corespunzătoare naturii litigiului dedus judecății.

Or, în speță, potrivit preambulului hotărârii atacate, actul contestat a fost emis în temeiul dispozițiilor art.4 și art.11 alin.(1) din Legea nr.136/2020, act normativ care conține dispoziții speciale derogatorii de la prevederile Legii nr.554/2004 referitoare la compunerea completurilor de judecată investite cu acțiunea în constatarea nelegalității Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență.

Astfel, potrivit art.15 alin.(4) din Legea nr.136/2020 „Toate actele administrative cu caracter normativ, inclusiv hotărârile Comitetului Național pentru Situații de Urgență, privind instituirea, modificarea sau încetarea măsurilor din prezenta lege, se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, și pot fi atacate de către orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, cu acțiune în anulare la instanța

competentă atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 5 zile de la data publicării actului administrativ.”, iar conform alin.(10) „Acțiunea în anulare este soluționată de urgență și cu precădere, într-un termen ce nu va depăși 15 zile de la data sesizării legale a instanței, în completuri formate din 3 judecători.”

Așadar, prin raportare la dispozițiile legale sus arătate, competența de soluționare a acțiunii în anularea actelor administrative ale Comitetului Național pentru Situații de Urgență prin care se dispun măsuri în temeiul legii revine completului compus din trei judecători, specializat în soluționarea acestui tip de cauze.

Se impune precizarea că Hotărârea nr.36/2020 a mai fost supusă controlului de legalitate al instanței de contencios și în cadrul dosarului nr.4457/2/2021 al Curții de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, competența materială procesuală (de specializare) fiind stabilită în favoarea completului specializat format din 3 judecători.

În cauză, din examinarea actelor dosarului rezultă că, inițial, cererea de chemare în judecată a fost înregistrată pe rolul completului specializat care, prin încheierea din data de 15.04.2020 a dispus trimiterea dosarului Președintelui instanței, spre analiză, conform art.111 din Regulamentul de Ordine interioară al Instanțelor de Judecată.

În acest context, susținerile intimatului-pârât în sensul că necompetența materială nu poate face obiectul căii de atac, întrucât încheierea de ședință în care s-a invocat excepția necompetenței materiale nu a fost atacată, urmează a fi respinse, ca nefondate.

Aceasta întrucât, în materia competenței specializate, regimul de invocare a excepției de necompetență nu poate anihila natura primordială a normelor de organizare judiciară, în sensul ignorării aspectului alcătuirii instanței.

Ca urmare, din perspectiva normelor de organizare judiciară, nelegala compunere/constituire poate fi invocată pe calea unei excepții de procedură, dilatorie și absolută, în orice fază a procesului, inclusiv de instanță din oficiu, conform art.247 alin.(1) Cod procedură civilă.

7. Temeiul legal al soluției instanței de recurs

Pentru considerentele arătate, în temeiul art.35 alin.(2) din Legea nr.304/2004 cu referire la art.15 alin.(10) din Legea nr.136/2020, Înalta Curte va admite excepția nelegalei compuneri a completului de judecată și, pe cale de consecință, în baza art.488 alin.(1) pct. 1 Cod procedură civilă, va admite recursul, va casa sentința recurată și va trimite cauza la aceeași instanță spre o nouă judecată în complet legal constituit.

**PENTRU ACESTE MOTIVE,
ÎN NUMELE LEGII,
DECIDE:**

Admite excepția nelegalei compuneri a completului de judecată.

Admite recursul declarat de recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență împotriva sentinței nr.1075 din 1 iulie 2021, pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal.

Casează sentința recurată și trimite cauza la aceeași instanță spre o nouă judecată în complet legal constituit.

Definitivă.

Pronunțată în ședință publică, astăzi, 08 decembrie 2021.

JUDECĂTOR,
M.Constantinescu

JUDECĂTOR,
H.Pătrașcu

JUDECĂTOR,
B.Mariș

MAGISTRAT-ASISTENT,
F.Voinea

Red./tehored: F.V.
4.ex./13.12.2021

WWW.LUMEAJUSTITIEI.RO