

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

**Dosar nr. 2516/2/2021\***

**SENTINȚA CIVILĂ NR. 48**

Ședința publică de 18.01.2022

*Curtea constituită din:*

**PREȘEDINTE: LAURA MARINA ANDREI  
JUDECĂTOR : BIANCA LAURA PATRAȘ  
JUDECĂTOR : DIANA ELENA GAVRILĂ  
GREFIER: ANDREEA ECATERINA CASANGIU**

Pe rol fiind soluționarea acțiunii în contencios administrativ și fiscal formulată de reclamantul **SECU CRISTIAN ADRIAN**, în contradictoriu cu pârâțul **COMITETUL NATIONAL PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ** și intervenienții **DEPARTAMENTUL PENTRU SITUAȚII DE URGENȚA** și **EDUARD CRISTIAN IRIMIA**, având ca obiect „act art. 15 lg. 136/2020 - HOT.36/21.07.2020” – rejudecare.

La apelul nominal făcut în ședința publică, a răspuns reclamantul personal, cu datele de identificare consemnate în caietul grefierului de ședință, lipsind celelalte părți.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință, după care,

Curtea constată că intervenientul Eduard Cristian Irimia a formulat o cerere de completare a cererii de intervenție accesorie.

Reclamantul a susținut că nu îl cunoaște pe domnul Eduard Cristian Irimia și nu este de acord cu cererea acestuia.

Curtea arată că sentința pronunțată a fost casată în întregime de Înalta Curte de Casație și Justiție, iar conform îndrumărilor date de instanța supremă în decizia de casare, precum și în soluționarea cererii de completare, prezentul complet are a se pronunța asupra tuturor aspectelor deduse judecății.

Curtea pune în discuție admisibilitatea în principiu a cererilor de intervenție formulate de Departamentul pentru Situații de Urgență și numitul Eduard Cristian Irimia.

Reclamantul a susținut că intervenția accesorie a Departamentului pentru Situații de Urgență este intrată în autoritate de lucru judecat, fiind inadmisibilă, cu privire la încheierea de ședință prin care s-a respins această cerere nefiind formulat recurs. Cererea de intervenție nu a fost atacată la Înalta Curte de Casație și Justiție și inclusiv componența completului de judecată era intrată în autoritatea de lucru judecat, încheierea nefiind atacată. Ceea ce s-a întâmplat în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție constituie o denegare de dreptate.

Reclamantul mai arată că este inadmisibilă și cererea de intervenție accesorie formulată de Eduard Cristian Irimia. Apreciază că cererea formulată de Eduard Cristian Irimia constituie o nouă cerere și se impune a fi pusă în discuție. A susținut că nu a avut posibilitatea să ia cunoștință de cuprinsul completării cererii de intervenție formulată de Eduard Cristian Irimia.

Curtea constată că solicitarea transmisă prin email de către petentul Eduard Cristian Irimia este o completare a motivelor pentru cererea de intervenție deja înaintată în dosarul de la Înalta Curte de Casație și Justiție.

Reclamantul a susținut că nu înțelege conținutul cererii de intervenție formulată de Eduard Cristian Irimia, arată că nu este de acord cu cererea de intervenție și că intervenientul nu poate întocmi acte de procedură care contravin părții pentru care a intervenit. În consecință, a solicitat respingerea cererii ca inadmisibilă.

Curtea după deliberare, relativ la cererile de intervenție accesorie formulate în cauză, apreciază că acestea nu întrunesc condițiile de admisibilitate în principiu prevăzute de lege din perspectiva justificării unui interes propriu al terților, întres ce trebuie să fie distinct de cel al părții în favoarea căreia se intervine. Cei doi intervenienți nu au justificat un folos concret material sau moral, sens în care, în raport de dispozițiile art. 63 raportat la art. 64 Cod procedură civilă instanța dispune respingerea cererilor de intervenție înaintate de către Departamentul pentru Situații de Urgență și numitul Eduard Cristian Irimia.

La interpelarea instanței cu privire la petitul din cererea de chemare în judecată astfel cum a fost precizată, în sensul susținerii sau nu a cererii privind sesizarea Curții Constituționale a României relativ la neconstituționalitatea în ansamblu a Legii nr. 136/2020, reclamantul a precizat că nu mai insistă în această cerere întrucât a primit de la Curtea Constituțională a României citație pentru data de 15.02.2022 în alt dosar, iar în raportul întocmit de judecătorul Attila Varga s-a reținut competența Curții Constituționale a României în sensul că este legal sesizată și competentă să se pronunțate asupra excepției de neconstituționalitate. A învederat că nu mai susține excepția relativ la neconstituționalitatea în ansamblu a Legii nr. 136/2020 în cauză, pentru că are deja o altă sesizare admisă.

Curtea constată consecutiv acestor precizări că petitul cu care a fost investită este cel din perspectiva anulării Hotărârii CNSU nr. 36/2020, așa cum a fost clarificat de către reclamant în primul ciclu procesual.

Reclamantul, personal, confirmă acest aspect.

La interpelarea instanței cu privire la administrarea probelor, reclamantul a învederat că dorește să mai depună la dosarul cauzei o serie de înscrisuri, respectiv o întrebare formulată de un terț sub aspectul dacă această epidemie a fost declarată de Ministerul Sănătății în acord cu dispozițiile Legii nr. 95/2006 și răspunsul primit, care a fost în sensul că se reține că pentru cvasitotalitatea calamităților naturale și epidemiilor care au fost până acum în România a existat un act normativ prin care să se declare această stare, proiectul de OUG 21/2004 în forma sa în vigoare la momentul la care s-a încheiat procedura legislativă a Legii nr. 55/2020, Departamentul pentru Situații de Urgență făcând o interpretare greșită a legii. A solicitat administrarea probei cu toate înscrisurile depuse la fondul cauzei în primul stadiu procesual, în calea de atac a recursului și cele depuse astăzi în ședință publică.

Deliberând, în temeiul art.258 alin.1 și 255 alin. 1 din Codul de procedură civilă, Curtea apreciază că înscrisurile solicitate de către reclamant a fi folosite cu titlu de probatorii în speță sunt utile și de natură a conduce la dezlegarea pricinii. Încuviințează pentru acesta administrarea probei cu înscrisuri. Constată că se depun la acest termen noi înscrisuri care sunt reținute la dosarul cauzei.

Nemaifiind cereri de formulat, excepții de invocat ori probe de administrat, Curtea constată cauza în stare de judecată și acordă cuvântul asupra fondului cererii.

Cu privire la existența interesului, reclamantul a învederat că într-un dosar unde i-a fost respinsă o cerere de suspendare s-au invocat noțiuni din Legea nr. 136/2020, că în primul stadiu procesual i-a fost admisă o cerere de preschimbare a termenului motivat de faptul că a solicitat să se judece cauza cu precădere din perspectiva posibilității reclamantului de a efectua o călătorie în străinătate. În acest sens a depus și biletele de avion pe care le-a avut din anul precedent celui în care a dorit să efectueze călătoria, respectiv 2021, iar în recurs a depus inclusiv o încercare de check-in în fața instanței de recurs. Cel de-al treilea motiv îl constituie faptul că a formulat o plângere contravențională, constituindu-se dosarul nr. 7114/301/2021 în care s-a suspendat judecarea cauzei până la soluționarea prezentei cauze. A

susținut că pentru aceste motive nu se poate reține că nu există un interes al reclamantului, iar efectele pe care le produce în concreto soluția din acest dosar sunt de resortul Tribunalului București, iar în celelalte dosare a invocat cererea de suspendare.

Un al patrulea motiv de interes îl constituie dosarul aflat pe rolul Curții de Apel Brașov în care a solicitat daune morale și materiale pentru mai multe acte normative emise în perioada stării de alertă care l-au prejudiciat, reclamantului deteriorându-i-se starea de sănătate. Reclamantul a învederat că suferă de afecțiuni cardiologice și a depus înscrisuri în acest sens și în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție. A formulat o acțiune în pretenții inclusiv pentru emiterea Hotărârii CNSU nr. 36/200.

Cu privire la nelegalitatea Hotărârii CNSU nr. 36/2020 reclamantul a precizat că nu a observat la dosarul cauzei propunerile grupului de suport tehnico-științific și a invocat nemotivarea în primul ciclu procesual. Relativ la nulitate, reclamantul a arătat că a invocat trei motive, lipsa propunerilor grupului de suport tehnico-științific, respectiv nemotivarea actului administrativ, faptul că nu a fost citat Ministerul Public pentru a fi prezent în ședința în care s-a adoptat această hotărâre fiind încălcate dispozițiile HG nr. 94/2014, iar susținerile pe care le-a făcut Departamentul pentru Situații de Urgență în fața primei instanțe pe de o parte provin de la o parte care nu mai este în dosar, iar, pe de altă parte, apărările sunt vădit nefondate întrucât rolul este de a se asigura respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Nu se poate reține că lipsa procurorului nu atrage nicio sancțiune, cu precădere în materia contenciosului administrativ nu operează sancțiuni distincte între nulitatea relativă și nulitatea absolută, nu se cere condiția vătămării. Cel de-al treilea motiv de nulitate este determinat de lipsa semnăturilor și a dovezii că ședința în care s-a adoptat hotărârea a existat. Reclamantul a învederat că nu a observat ca pârâțul Comitetul Național pentru Situații de Urgență să depună un înscris în acest sens, doar Departamentul pentru Situații de Urgență a depus o minută semnată de un inspector de la IGSU, însă acest înscris nu trebuie avut în vedere întrucât nu provine de la o parte din prezenta cauză.

Relativ la motivele de inexistență respectiv inopozabilitate, reclamantul a arătat că s-a făcut referire la un dosar cu o interpretare vădit nefondată asupra aplicării legii, reținându-se că Hotărârea nr. 36/2020 este emisă în baza Legii nr. 55/2020, or potrivit dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau hotărârilor de guvern sunt emise în limitele și potrivit normelor care le ordonă.

Reclamantul a arătat că la art. 42 se prevede că formula introductivă trebuie să conțină temeuri de drept în baza și executarea cărora a fost emisă. La art. 78 se specifică că ordinele, instrucțiunile și alte asemenea trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe bază și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora. Apreciază că preambulul este un element obligatoriu al unui act administrativ, iar Hotărârea CNSU nr. 36/2020 nu este emisă în baza Legii nr. 55/2020, deci se exclude din sfera de aplicare inclusiv art. 72 pe care îl invocă Departamentul pentru Situații de Urgență.

A mai arătat că faptul că a fost casată sentința instanței de fond confirmă că hotărârea nu este emisă în baza Legii nr. 55/2020, în acest sens fiind și susținerile juristului Oana Covaci în fața instanței de recurs, în care s-a solicitat respingerea excepției nelegalei compuneri dintr-o altă perspectivă decât cea solicitată de reclamant.

Reclamantul a susținut că art. 63 din legea nr. 24/2000 prevede că *“Pentru instituirea unei norme derogatorii se va folosi formula “prin derogare de la...”, urmată de menționarea reglementării de la care se derogă.”* Art. 72 prevede că se derogă de la art. 42 din OUG 21/2004 și nu se poate interpreta că se derogă de la art. 11 din Legea nr. 24/2000 care prevede că se publică actele în Monitorul Oficial. Pe de altă parte cum a reținut și Înalta Curte de Casație și Justiție prin decizia nr. 3479/2021 în recursul formulat de Elena Radu împotriva sentinței civile nr. 814 pronunțată de Curtea de Apel București *“În ceea ce privește*

*posibilitatea aplicării normei derogatorii cuprinse în art. 72 alin. 2, Înalta Curte de Casație și Justiție constată vădită necorelare a acestui articol cu forma în vigoare la data publicării legii, ordonanței de urgență la care se face trimitere”, fiind evident faptul că acest articol derogă de la prevederile OUG 21/2004, care la data publicării legii erau abrogate, că forma ordonanței de urgență avută în vedere la momentul redactării articolului menționat era forma anterioară modificării intervenite prin OUG nr. 60/2020. Reclamantul a susținut că a intervenit o eroare materială fiind vorba despre OUG nr. 68/2020 și nu 60/2020. Arată că dacă se urmărește parcursul legislativ al Legii nr. 55/2020 se va observa că procesul legislativ s-a încheiat la data de 13.05.2021 când legea a fost depusă la Secretarul General al Camerei Deputaților pentru sesizare de neconstituționalitate și imediat a apărut OUG 58/2020 prin care s-a modificat art. 42 din OUG 21/2004. Derogările au fost făcute întrucât mecanismul stării de alertă era declarat și în OUG 21/2004 pentru a nu permite comitetelor locale și județene să declare stare de alertă cu privire la pandemie. Prin OUG nr. 68/2020 s-au modificat o serie de prevederi care au fost declarate neconstituționale de către Curtea Constituțională a României prin decizia nr. 157/2020. A existat apoi un vid legislativ când s-a declarat stare de alertă pentru o perioadă de trei sau patru zile și pentru aceea au fost introduse acele prevederi, iar nu cum arată Departamentul pentru Situații de Urgență, procesul legislativ fiind încheiat și nu se mai putea reveni.*

Cu referire la art. 11 din Legea nr. 24/2000 reclamantul a susținut că există trei sentințe ale Înaltei Curți de Casație și Justiție, una publicată în Monitorul Oficial, decizia civilă nr. 3183/2021 pronunțată de președinte Amer Jabre, judecător Alina Pohrib și judecător Raluca Ioana Carpen, care a rămas definitivă la Înalta Curte de Casație și Justiție, fiind identic preambulul, singura chestiune care a fost diferită a fost traseul administrativ al dosarului.

Cu privire la inexistența hotărârii, reclamantul a susținut că sentința civilă nr. 1076/2021 a Curții de Apel București publicată în Monitorul Oficial nr. 855/2021, coroborată cu decizia nr. 3479/2021 a Înaltei Curți de Casație și Justiție se aplică mutatis mutandis. Sunt trei decizii ale Înaltei Curți de Casație și Justiție care confirmă faptul că acesta hotărâri trebuie publicate în Monitorul Oficial.

În subsidiar, în ipoteza în care instanța nu va constata inexistența hotărârilor, pentru aceleași motive de nepublicare, reclamantul a făcut trimitere la Codul civil, care prevede că publicitatea asigură opozabilitatea actului sau faptului. În măsura în care instanța va aprecia că hotărârea nu este nici inexistentă și nici nulă, se solicită constatarea inopozabilității pentru aceleași motive care privesc și inexistența.

Reclamantul a mai arătat cu privire la capătul de cerere privind publicarea în Monitorul Oficial că este necesar ca instanța să rețină că în ipoteza rămânerii definitive a hotărârii se va publica în Monitorul Oficial.

Cu cheltuieli de judecată constând în taxa judiciară de timbru în cuantum de 50 lei.

Curtea reține cauza în pronunțare asupra tuturor aspectelor discutate.

## CURTEA,

**Deliberând asupra cererii de chemare în judecată, constată următoarele aspecte:**

**Prin acțiunea introdusă pe rolul Curții de Apel București-sectia a IX-a, în data de 14.04.2021, completată la 21.05.2021, reclamantul Secu Cristian Adrian a chemat în judecată pe pârâțul Comitetul Național de Situații de Urgență, solicitând instanței ca, prin hotărârea pe care o va pronunța, să dispună constatarea inexistenței Hotărârii CNSU nr. 36 din 21.07.2020, iar în cazul respingerii capătului de cerere de mai sus, anularea Hotărârii CNSU nr. 36 din 21.07.2020. În subsidiar, în cazul respingerii capătului de cerere de mai sus, se solicită constatarea inopozabilității față de reclamant a Hotărârii CNSU nr.36 din 21.07.2020, precum**

și constatarea, în cazul respingerii capătului de cerere subsidiar 3, constatarea inexistenței art.1 din Hotărârea CNSU nr.36 din 21.07.2020 („ Se certifică pandemia de COVID-19 declarată de Organizația Mondială a Sănătății la data de 11.03.2020”). În subsidiar 5, în cazul respingerii capătului de cerere 4, reclamantul cere anularea art.1 din Hotărârea CNSU nr.36 din 21.07.2020, iar în subsidiar 6 constatarea inopozabilității față de reclamant a art.1 din Hotărârea CNSU nr.36 din 21.07.2020, cu publicarea hotărârii judecătorești în Monitorul Oficial, în cazul admiterii acțiunii în tot sau în parte și obligarea pârâtului la plata cheltuielilor de judecată.

**În motivarea cererii sale**, reclamantul a arătat relativ la interesul procesual, legitim și actual că prin [Decizia nr. 6455 din 2 decembrie 2020](#) Înalta Curte de Casație și Justiție a hotărât că prin [Hotărârea Comitetului Național Pentru Situații de Urgență nr. 36/21.07.2020](#) s-a certificat pandemia de Covid-19 declarată de OMS la data de 11 februarie 2020, în acord cu dispozițiile art. 6 lit. c) din Legea nr. 136/2020. Ce nu a fost invocat nici de instanță, dar nici de părți, este că, în lipsa publicării Hotărârii CNSU, ea poate avea cel mult rolul unei probe, nu poate produce efecte erga omnes, pentru motivele ce vor fi expuse pe fond. Această Hotărâre a CNSU îi încalcă dreptul procesual de a obține o hotărâre în suspendarea actelor normative ilegale emise de Guvern și autoritățile publice locale în perioada 01.03.2020-prezent. Drept urmare, în dosarul 1193/2/2021, având ca obiect suspendare act și anulare, i s-a invocat excepția inadmisibilității cererii de suspendare în raport de art. 5 alin.3 ) Legea 554/2004 care prevede că în litigiile referitoare la actele administrative emise pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor nu sunt aplicabile prevederile art. 14. Însă, așa cum reiese din dispozițiile legale existente, trebuie să existe o Hotărâre a CNSU, precum Hotărârea nr. 36/2020 atacată, care certifică starea de epidemie/pandemie în România, în lipsa unui ordin al Ministerului Sănătății prin care să se declare această stare. Potrivit art. 6 lit. a) din legea 136/2020, starea de epidemie din care să rezulte o situație de risc epidemiologic și biologic se declară prin ordin al ministrului sănătății, iar această obligație este dedublată de prevederile art. 7 alin.1) lit. b din Capitolul II, Anexa II, a Legii nr. 153/2017 puse în aplicare prin Anexa 2, articol unic, litera A, punctele 1 și 9 ale Hotărârii de Guvern nr. 153/2018, iar potrivit art. 6 lit. c), starea de risc epidemiologic și biologic pentru care se instituie măsurile prevăzute în prezenta lege se poate institui și prin pandemie declarată de Organizația Mondială a Sănătății și certificată prin hotărâre de Comitetul Național pentru Situații de Urgență.

Potrivit memoriului nr.0227/20.05.2020 depus de Organizația Crime Harm Reduction, Ministerului Sănătății i-a fost adresată o întrebare cu privire la documentul emis de Ministrul Sănătății, care este data emiterii și publicării în Monitorul Oficial, document prin care este declarată în mod oficial epidemia de Sars Cov 2 pe teritoriul României, iar prin adresa 2/5481/23.06.2020, Ministerul Sănătății a precizat următoarele: *Ministerul Sănătății nu a emis nici un act normativ prin care sa declare epidemia de SARS - CoV-2 pe teritoriul României.*

Declararea unei epidemii se realizează atunci când numărul de cazuri de îmbolnăvire înregistrate la un moment dat într-o regiune crește peste nivelul așteptat (endemic). Prin urmare, Hotărârea CNSU reprezintă singurul impediment în exercitarea dreptului procesual de a cere suspendarea actului normativ în dosarul sus menționat, deci acțiunea prezintă interes, în sensul că obținerea unei Hotărâri judecătorești favorabile îi deschide dreptul de a intra pe fondul cauzei, întrucât excepțiile nu au fost soluționate.

Cu privire la inexistența actului, reclamantul a susținut că prin forma ad validitatem se înțelege acea condiție de validitate, esențială și specială, care constă în necesitatea îndeplinirii formalităților prestabilite de lege, în lipsa cărora actul juridic civil nu s-ar putea naște în mod valabil. Potrivit art. 7 alin.2 OUG nr. 21/2004, Comitetele pentru situații de urgență sunt organisme interinstituționale cu rol decizional în managementul situațiilor de urgență,

hotărârile acestora având caracter obligatoriu pentru destinatarii acestora, iar potrivit art. 8<sup>1</sup> alin. 3, Comitetul național este un organism interinstituțional format din miniștri sau secretari de stat desemnați de aceștia și conducători ai instituțiilor publice centrale sau persoane cu drept de decizie desemnate de aceștia, în funcție de tipurile de risc gestionate sau funcțiile de sprijin repartizate în competență în cadrul Sistemului Național de Management al Situațiilor de Urgență. Distinct de actul juridic civil tipic, a cărui nepublicare în condițiile legii atrage sancțiunea inopozabilității față de terți, pentru ca un act administrativ cu caracter normativ să fie valid și să producă în mod legal efecte juridice general obligatorii, trebuie să fie publicat.

Potrivit normelor imperative ale art. 11 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, (1) *În vederea intrării lor în vigoare, legile și celelalte acte normative adoptate de Parlament, hotărârile și ordonanțele Guvernului, deciziile primului-ministru, actele normative ale autorităților administrative autonome, precum și ordinele, instrucțiunile și alte acte normative emise de conducătorii organelor administrației publice centrale de specialitate se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.* Această cerință este dublată de prevederile Legii nr.202/1998, care la art. 5 lit H prevăd că actele normative ale organelor de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, potrivit competenței lor stabilite prin lege, adoptate în vederea organizării executării legii se publică în Monitorul Oficial Partea I. Autoritatea emitentă a Hotărârii nr. CNSU nr. 36/2020 este Comitetul Național pentru Situații de Urgență, organ de specialitate al administrației publice centrale, sub conducerea Guvernului, prin urmare, intră sub incidența art. 11 din Legea nr. 24/2000.

Cu privire la admisibilitatea acțiunii în constatarea inexistenței actului, Curtea Constituțională a României, a reținut că prin prisma dispozițiilor constituționale ale art. 52 și art. 116 alin.6) din Constituție, conform cărora controlul judecătoresc al actelor administrative prevăzute în Constituție este garantat, nimic nu împiedică persoana vătămată să formuleze o acțiune în constatarea inexistenței actului, în lipsa unor norme de procedură reglementate de Legea 554/2004, deoarece niciun judecător nu poate refuza soluționarea unei cereri pe motiv că legea nu prevede, este întunecată sau neîndestulătoare. Deși în legislație nu este prevăzută o sancțiune expressis-verbis, nepublicarea actului administrativ normativ atrage sancțiunea inexistenței acestuia, conform jurisprudenței CEDO, ÎCCJ și CCR. Astfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în cauza Petra contra României, a reținut că Ordinul nr.1223/31.05.2007, emis de Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului, este inexistent juridic întrucât, nefiind publicat în M.O., nu întrunește exigențele de accesibilitate ale unei legi. Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 3792 din 30 octombrie 2008 a reținut că actul normativ nepublicat este inexistent:

Cele mai importante aspecte, aplicabile mutatis mutandis în cauza dedusă judecării, sunt cele reținute de Curtea Constituțională a României prin Decizia nr. 429/2019 că: „sancțiunea inexistenței actului administrativ intervine atunci când acesta este lipsit de un element de fapt indispensabil conform naturii sale și că depunerea la dosarul cauzei, în materialitatea lor, a actelor nepublicate de către autoritatea interesată, obligație ce derivă din textul de lege criticat, are doar semnificația administrării unei probe, fără a putea fi considerată drept o cale legală de validare a unor acte normative.” Distinct de acestea, Curtea reține că, în temeiul art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție autorul are la dispoziție calea unei acțiuni prin care poate să solicite oricând instanței judecătorești examinarea legalității unui actului administrativ cu caracter normativ și constatarea inexistenței sale, astfel că accesul liber la justiție nu este restricționat în ceea ce privește contestarea legalității unor astfel de acte administrative. Sunt respectate astfel, toate garanțiile specifice unui proces echitabil.

Cu privire la nulitatea absolută, reclamantul a susținut că în cazul în care prezenta instanță va înlătura apărările cu privire la sancțiunea inexistenței, aminteste că sunt și instanțe care au reținut că sancțiunea intervenită pentru nepublicarea actului nu este inexistența, ci

nulitatea absolută. Prin Sentința Civilă 166/R/2014 a Curții de Apel Brașov, pronunțată în Dosarul nr. 95/64/2014 publicată în Monitorul Oficial al României nr. 785/21.10.2015 , după ce a rămas definitivă prin nerecurare, Curtea de Apel Brașov a admis acțiunea formulată de reclamantii Antohi Neculai, Bârlea Mihai Radu, Blebea Andrei, Cheța Teodor, Ciotloș Viorica, Ciobotaru Ioan Florin, Conțu Nicolae, Cosma Viorel, Dumitrescu Ioan Victor, Ene Constantin, Erdos Iosif, Ferentz Adalbert Vasile, Gal Csaba, Giurgea Paula Elena, Ionescu Liviu, Jurescu Mircea Neculai, Leiter Ioan Emil, Liță Mircea Nicolae, Mănica Corneliu, Meiu Cornelia, Munteanu Dumitru, Musgociu Pompei, Nan Corneliu Marius Dumitru, Pop Teodor Aurel, Popescu Marius, Popescu Alexandru Ion, Pora Ileana, Posedaru Gheorghe Adrian, Rânditean Miron, Rusu Cezar, Sava Alexandra, Syekula Joseph, Șerban Gabriela, Șerban George, Tanu Gabriel și Varga Ioan, în contradictoriu cu pârâta Casa Națională de Pensii Publice București având ca obiect "anulare act administrativ" și a anulat ordinele emise de președintele Casei Naționale de Pensii Publice cu nr. 991/2011 și nr. 671/2010. În esență Curtea de Apel Brașov a reținut că aceste ordine au caracter normativ și era obligatorie publicarea lor în Monitorul Oficial al României, ceea ce în speță nu s-a realizat. Instanța a constatat că în speță intervine sancțiunea nulității absolute a acestor acte, întrucât nu întrunește una din condițiile esențiale pentru a exista, fiind încălcate dispoziții legale de ordine publică, astfel că va dispune în consecință.

Relativ la inopozabilitate, reclamantul a învederat că în cazul în care instanța va înlătura criticile mai sus amintite, solicita constatarea inopozabilității față de reclamant. În speță, potrivit ultimului articol din Hotărâre, aceasta trebuie să producă efecte doar între părțile componente ale Sistemului Național de Management al Situațiilor de Urgență. Inopozabilitatea este acea sancțiune care intervine în cazul nesocotirii unor cerințe de publicitate față de terți, prevăzute de lege pentru anumite acte juridice. Principalele deosebiri dintre nulitate și inopozabilitate sunt următoarele: nulitatea presupune un act juridic nevalabil, cât timp inopozabilitatea presupune un act juridic încheiat cu respectarea dispozițiilor legale referitoare la condițiile sale de validitate. În caz de nulitate, efectele privesc atât părțile actului juridic, cât și terții, însă, în caz de inopozabilitate, efectele actului juridic se produc față de părți (CNSU și Comitetele județene), dar drepturile și obligațiile născute din actul respectiv nu pot fi opuse terților. Cauzele de nulitate există în momentul încheierii actului juridic, cât timp inopozabilitatea presupune, de regulă, neîndeplinirea unor formalități ulterioare încheierii actului juridic. Prin urmare, Hotărârea nefiind publicată potrivit dispozițiilor legale amintite, este opozabilă doar părților interesate în a duce la îndeplinire această Hotărâre, însă aceasta nu poate fi opusă terților. Întrucât actul normativ al pârâtului nu a fost publicat în Monitorul Oficial, s-au încălcat atât prevederile Legii nr. 24/2000, Legii nr. 202/1998 , cât și art. 1 alin.5) din Constituție, în componentele sale privind accesibilitatea legii, calitatea legii și securitatea juridică.

**În drept**, reclamantul a invocat art.1 alin.5) , art. 126 alin.6), art. 52 și art. 147 alin. 4) din Constituție, Legea nr. 136/2020, Legea nr. 24/2020, Decizia CCR nr. 429/2019, C.pr.civ, Legea nr.202/1998, OUG nr. 21/2004, precum și orice alte dispoziții legale invocate în prezenta, jurisprudența CEDO și CCR invocată în prezenta.

Pârâtul nu a depus întâmpinare și nu a formulat apărări în fața instanței de fond. În cadrul recursului prezentat în fața instanței supreme, pârâtul a susținut că reclamantul nu justifică un interes în promovarea cererii și că hotărârea CNSU atacată nu era supusă publicării în raport de legislația aplicabilă la data adoptării.

**Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne**, în temeiul prevederilor art. 61 alin. (1) și (3), art. 63 și următoarele Cod procedură civilă, a depus o cerere de intervenție accesorie în interesul pârâtului Comitetul Național pentru Situații de Urgență, aceasta fiind întemeiată pe dispozițiile art. 61 alin. (1) și (3) din Codul de procedură civilă și art. 8<sup>1</sup> alin. (5) din OUG nr. 21/2004 privind Sistemul Național

de Management al Situațiilor de Urgență, cu modificările și completările ulterioare, motivat de faptul că Departamentul, prin Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, asigură secretariatul tehnic permanent al Comitetului Național pentru Situații de Urgență. S-a arătat că se impune respingerea ca inadmisibile a capetelor de cerere în constatare. În conformitate cu prevederile art. 111 Cod procedură civilă " *partea care are interes poate să facă cerere pentru constatarea existenței sau neexistenței unui drept. Cererea nu poate fi primită dacă partea poate cere realizarea dreptului.*" De asemenea, reclamantul a formulat capete de cerere privind anularea, atât a art. 1, cât și a HCNSU nr. 36/2020 în ansamblul său. Potrivit doctrinei și jurisprudenței, acțiunea prin care se solicită declararea nulității este o acțiune în realizare. Astfel, atâta vreme cât există posibilitatea unei acțiuni în realizare, acțiune pe care reclamantul a și formulat-o, respectiv acțiune în anulare a art. 1 și a HCNSU în ansamblul său, consideră că sunt aplicabile prevederile art. 111 teza a doua Cod procedură Civilă și solicită respingerea capetelor de cerere care au ca obiect acțiunea în constatare, respectiv cererea în constatare a inexistenței HCNSU 36/2021, cererea în constatare a art. 1 din HCNSU nr. 36/2021, cererea în constatare a inopozabilității art. 1 și a HCNSU nr. 36/2020 în ansamblul său. Intervenienta a mai solicitat respingerea cererii ca prematur introdusă. În conformitate cu prevederile art. 45 alin. (2) din OUG nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, actele administrative emise în perioada situațiilor de urgență pot fi atacate la instanțele judecătorești, în condițiile legii contenciosului administrativ. Astfel, sunt aplicabile în speță prevederile art. 7 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora, înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual care i se adresează trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhice superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. Pe fondul cauzei, arată că, în conformitate cu prevederile art. 4 ind. 3 alin. (4) din OUG nr. 21/2004, hotărârile CNSU "privind declararea, prelungirea sau încetarea stării de alertă se fundamentează în baza analizei factorilor de risc prevăzuți la art. 4 ind.1 de către grupurile de suport tehnico-științific constituite pe tipuri de risc." De asemenea, în art. 42 alin. (1) din OUG 21/2004 se precizează faptul că hotărârile prin care se declară, se prelungește sau încetează starea de alertă, precum și cele prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă, la nivel național sau pe teritoriul mai multor județe, se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 prevederile art. 42 din OUG nr. 21/2004 au devenit inaplicabile în virtutea art. 72 alin. (2) din lege.

**La data de 18.05.2021 reclamantul a depus întâmpinare** cu privire la cererea de intervenție, în cadrul căreia a solicitat respingerea cererii ca inadmisibilă în principiu, iar pe fond a solicitat respingerea ei ca neîntemeiată.

**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 pârâțul 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 pârâțul 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.

**Împotriva sentinței civile nr. 1075/01.07.2021, pronunțată de Curtea de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal a declarat recurs pârâțul Comitetul Național pentru Situații de Urgență.**



**Prin decizia nr. 6220/08.12.2021 Înalta Curte de Casație și Justiție a admis excepția nelegalei compunerii a completului de judecată.** A admis 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. A casat sentința recurată și a trimis cauza la aceeași instanță spre o nouă judecată în complet legal constituit. În motivarea deciziei Înaltei Curți se arată că 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. De asemenea, prin încheierea de ședință din 13.12.2021 instanța supremă a precizat că aspectele invocate de către reclamant legat de sesizarea CCR privesc chestiuni tranșate în recurs, în condițiile în care hotărârea primei instanțe a fost casată integral, în rejudecare urmând a fi analizată cererea de chemare în judecată sub toate aspectele.

**Se reține că în fața instanței de recurs a fost depusă la 23.11.2021 o cerere de intervenție accesorie în favoarea reclamantului de către numitul Eduard Cristian Irimia,** în motivarea căreia se arată că petentul urmărește să prevină derapajele de la lege și să contracareze instituirea unei dictaturi, starea de urgență și alertă bazate pe contextul pandemic reținut de HCNSU nr. 36/2020 dovedindu-se o pepinieră de ilegalități care-i afectează dreptul la o viață liberă.

Pricina a fost înregistrată în rejudecare pe rolul Curții de Apel București la data de 13.01.2022.

La termenul de judecată stabilit în fond după casare pentru data de 18.01.2022, reclamantul a precizat că nu mai susține petitul legat de sesizarea Curții Constituționale a României cu excepția de neconstituționalitate a Legii nr. 136/2020, instanța luând act de această poziție a reclamantului.

Observând dezlegările din decizia de casare, Curtea a pus în discuție admisibilitatea în principiu a cererilor de intervenție accesorii depuse la dosar de către Departamentul pentru Situații de Urgență, în favoarea pârâtului, și numitul Eduard Cristian Irimia, în favoarea reclamantului. Ambele cereri de intervenție accesorie au fost respinse ca inadmisibile în principiu la termenul din 18.01.2022, instanța apreciind că nu sunt întrunite condițiile de admisibilitate prevăzute de lege, context în care nu pot fi analizate apărările și excepțiile dezvoltate în aceste cereri.

În cauză a fost încuviințată și administrată proba cu înscrisuri.

**Examinând cererea dedusă judecății prin prisma argumentelor părților, a textelor de lege incidente și în raport de îndrumările deciziei de casare, Curtea apreciază cererea reclamantului astfel cum a fost precizată ca neîntemeiată.**

Curtea subliniază că reclamantul își concentrează argumentele legate de petitul principal și subsidiar pe aspecte ce vizează în principal nepublicarea hotărârii CNSU nr. 36/2020, argumente subsumate celor edictate la art. 1 din această hotărâre. În egală măsură, reclamantul a indicat că motivele privitoare la inexistența actului contestat sunt incidente și petru petitul subsidiar vizând nulitatea.

Potrivit art. 1 alin.1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.

Din cuprinsul hotărârii CNSU nr. 36-2020 se reține că în preambulul acestei se arată „*Având în vedere declararea pandemiei de COVID-19 la nivel mondial de către Organizația Mondială a Sănătății la data de 11.03.2020, luând în considerare propunerile formulate prin Hotărârea nr. 22 din 20.07.2020, a Grupului de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României, în conformitate cu prevederile art. 4 alin. (1) lit. c) și art. 81 din OUG. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, cu modificările și completările ulterioare, în temeiul prevederilor art. 4 și art.11 alin. (1) din Legea nr. 136/2020 instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, ale art. 20 lit. l) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 15/2005, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 2 și art. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 94/2014 privind organizarea, funcționarea și componența Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență, Comitetul Național pentru Situații de Urgență adoptă prezenta hotărâre.*” Art.1 din hotărâre arată că se certifică pandemia de COVID-19 declarată de Organizația Mondială a Sănătății la data de 11.03.2020. Reclamantul a arătat că art. 42 Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă se prevede că formula introductivă trebuie să conțină temeuri de drept în baza și executarea cărora a fost emisă. La art. 78 se specifică că ordinele, instrucțiunile și alte asemenea trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe bază și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora. Apreciază că preambulul este un element obligatoriu al unui act administrativ, iar Hotărârea CNSU nr. 36/2020 nu este emisă în baza Legii nr. 55/2020, deci nu pot fi incidente dispozițiile acesteia.

Relativ la nepublicarea hotărârii CNSU atacate în Monitorul Oficial al României, Curtea constată că, în esență, chestiunea litigioasă vizată de către părți are în vedere aplicabilitatea în cauză a prevederilor art.11 alin.1 și 5 din Legea nr.24/2000 și a celor cuprinse în art.42 alin.1 din OUG nr. 21/2004 invocate de reclamant, care prevăd obligativitatea publicării în Monitorul Oficial a actelor administrative prin care „se declară, se prelungește sau încetează starea de alertă, precum și cele prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă,” sau a prevederilor art.72 alin.2 din Legea nr.55/2020 în forma în vigoare la data emiterii actului administrativ atacat. Conform art. 72 alin. 2 din Legea nr. 55/2020 în forma în vigoare aplicabilă la momentul emiterii HCNSU nr. 36/2020, pentru starea de alertă instituită pentru prevenirea și combaterea unei pandemii COVID-19, dispozițiile art. 2 lit. f) și m), art. 4 alin, (1) Ut b), alin. (2), (5) și (6), art. 20 lit. c) și d), art. 21 lit. c), art. 22 lit c), art. 23 lit. c), art. 24 lit. c) și art. 42 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management ai Situațiilor de Urgență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 361 din 26 aprilie 2004, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 15/2005, cu modificările și completările ulterioare, nu sunt aplicabile. Se arată deci explicit că nu sunt aplicabile, printre altele, dispozițiile art. 42 alin.1 din OUG nr. 21/2004, rezultând că la data emiterii actului contestat nu era obligatorie publicarea lui în Monitorul Oficial al României.

Analizând dispozițiile art. 72 alin.2 din Legea nr. 55/2020, în forma în vigoare la momentul respectiv, instanța constată că pentru starea de alertă instituită pentru prevenirea și combaterea unei pandemii COVID-19 legiuitorul a înțeles să adopte o normă specială în

legătură cu publicarea actelor administrative din categoria cărora face parte și hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 36/2020, normă specială care se aplică în mod prioritar și care derogă de la normele de drept comun cuprinse atât în art.42 alin.1 din OUG nr. 21/2004, cu modificările și completările ulterioare, cât și în art.11 alin.1 și 5 din Legea nr.24/2000. Astfel, nepublicarea în Monitorul Oficial a hotărârii nu afectează valabilitatea acesteia, având în vedere faptul că ea a vizat certificarea pandemiei de COVID-19.

Curtea subliniază că din cuprinsul deciziei nr. 3479/09.06.2021, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în dosarul nr.3251/2/2021 se reține că argumentul esențial în adoptarea soluției nu l-a reprezentat simpla nementionare a Legii nr.55/2020 în cuprinsul Hotărârii CNSU atacate în acea cauză, ci concluzia extrasă în urma analizei în substanță a actului atacat (Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 9/2021), în sensul că acesta cuprinde o *„măsură dispusă în considerarea unui risc epidemiologic distinct de situația epidemiologică de la noi din țară care a condus la declararea stării de alertă. Este avută în vedere situația epidemiologică existentă în alte state, măsura în discuție putând fi luată independent de existența sau inexistența stării de alertă emisă în condițiile Legii nr. 55/2020. Simpla coexistență a măsurilor dispuse prin hotărârea atacată cu starea de alertă COVID-19 nu face ca măsura contestată să poată fi calificată ca măsură dispusă pentru starea de alertă instituită pentru prevenirea și combaterea unei pandemii Covid-19, în sensul art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020”*, context în care a arătat, cu caracter suplimentar, că *„De altfel, acesta este și motivul pentru care, în cadrul preambulului Hotărârii nr. 9/11.02.2011 a Comitetului Național pentru Situații de Urgență, nu este menționată, ca teme de drept, Legea nr. 55/2020.”* Decizia nr.3479/09.06.2021 arată că Hotărârea CNSU atacată în acea cauză nu cuprinde măsuri pentru starea de alertă instituită pentru prevenirea și combaterea pandemiei de Covid-19 și că, deci, nu-i este aplicabilă Legea nr. 55/2020, în al cărei domeniu de reglementare intră doar astfel de măsuri. Or, în prezenta cauză măsurile cuprinse în Hotărârea CNSU nr. 36/2020 au fost dispuse pentru prevenirea și combaterea pandemiei de Covid-19 vizând certificarea pandemiei de COVID-19. Prin decizia nr. 3883/20.07.2021, pronunțată în dosarul nr.4331/2/2021, Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut doar că *„susținerile privitoare la încălcarea prevederilor art. 25 alin. (1) Cod procedură civilă nu pot fi avute în vedere, câtă vreme instanța de fond a reținut că CNSU se supune, în ceea ce privește actele administrative cu caracter normativ pe care le emite, obligației de publicare în Monitorul Oficial, impuse de art. 11 alin. 1 din Legea nr. 24/2000, la sancțiunea în discuție făcând trimitere și decizia nr. 429/2019 a Curții Constituționale, iar referirile instanței la O.U.G. nr. 63/2021 vin doar să întărească sancțiunea, reținându-se expres că acest act normativ este ulterior emiterii hotărârilor contestate în cauză”*.

Contrar argumentelor reclamantului legate de nerespectarea art. 42 din Legea nr.24/2000, Curtea precizează că actele administrative cu caracter normativ nu indică în mod regulat și nici obligatoriu temeiul juridic al publicării lor în Monitorul Oficial al României, ci temeiul de drept formal al emiterii și temeiul de drept substanțial, respectiv, în conformitate cu definiția actului administrativ cuprinsă în art. 2 alin.1 lit. c din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, articolele de lege pentru executarea sau pentru organizarea executării cărora au fost emise. Prin urmare, nu este întemeiată apărarea reclamantului în sensul că hotărârii CNSU nr.36/2020 nu i-ar fi aplicabilă dispoziția din Legea nr. 55/2020 referitoare la nepublicare pe motiv că această lege nu este menționată în preambul, având în vedere, pe de o parte, că măsurile cuprinse în Hotărârea CNSU în discuție sunt prevăzute, în mod indubitabil, pentru prevenirea și combaterea pandemiei de COVID-19, intrând, deci, sub incidența legii menționate, iar, pe de altă parte, nu este obligatoriu să se menționeze în cuprinsul actului administrativ temeiul juridic al publicării sau nepublicării sale în Monitorul Oficial al României. Prin art.1 din hotărârii CNSU nr. 36/2020 se certifică pandemia de

COVID-19 declarată de Organizația Mondială a Sănătății la data de 11.03.2020, fiind evident că măsura certificării pandemiei s-a dispus în conformitate cu prevederile art.6 lit. c din Legea nr.136/2020 pentru asigurarea sau consolidarea fundamentului juridic și a celui științific pentru celelalte măsuri dispuse pentru prevenirea și combaterea pandemiei de COVID-19. De asemenea, art.2-6 din hotărârea CNSU nr.36/2020 se referă la măsurile carantinării și izolării, privind tot prevenirea și combaterea pandemiei de COVID-19, intrând, deci, în totalitate, sub incidența Legii nr. 55/2020. Ca atare, până la intrarea în vigoare a OUG nr. 63/2021, publicată în Monitorul Oficial nr.243/30.06.2021, au fost aplicabile în privința hotărârilor CNSU care cuprind măsuri de prevenire și combatere a pandemiei de COVID-19 dispozițiile art.72 din Legea nr. 55/2020, raportat la art.42 alin.1 din O.U.G.nr.21/2004, potrivit principiului "tempus regit actum".

Prin prisma aspectelor de inopozabilitate relevate în petitul subsidiar, instanța apreciază că nu se poate reține că nepublicarea în Monitorul Oficial al României are drept consecință lipsa de efecte față de terți așa cum pretinde reclamantul. Curtea arată că în mod constant hotărârile CNSU, inclusiv cea contestată în speță, au fost aduse la cunoștința populației prin diverse mijloace de comunicare publică rapidă și accesibilă, cum ar fi publicarea pe diverse site-uri ale autorităților publice cu atribuții în combaterea răspândirii și ținerii sub control a pandemiei, respectiv hotărâri și legislație | COVID-19 știri oficiale-stirioficiale.ro, gov.ro, Centrul Național de Supraveghere și Control al Bolilor Transmisibile - redheader cnsct.ro. De asemenea, datele de pe aceste site-uri au fost constant și permanent diseminate prin mass-media pe canalele de televiziune, radio, presă printată și presă online, rețele de socializare, în acest fel fiind asigurat accesul publicului larg la prevederile actelor emise de CNSU, iar măsurile prevăzute de acestea au dobândit aplicabilitate și au produs efecte.

Din această perspectivă, Curtea constată că, în mod evident, dispozițiile OUG nr.63/2021 nu pot fi avute în vedere față de data emiterii actului administrativ contestat și de data intrării în vigoare a modificărilor aduse prin această ordonanță de urgență.

Totodată, Curtea constată că nu poate fi primită nici apărarea întemeiată pe Decizia Curții Constituționale nr.392/2021, deoarece prin această decizie s-a constatat că sunt neconstituționale dispozițiile art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, cu referire la art. 42 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004, care se raportează la posibilitatea de contestare a actelor administrative prin care se declară, se prelungește sau încetează starea de alertă, precum și cele prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă, la nivel național sau pe teritoriul mai multor județe, fără a fi vizate dispozițiile art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, cu referire la art. 42 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004, în discuție în prezenta cauză.

Relativ la nulitatea hotărârii contestate, cu privire specifică doar la art. 1 din HCNSU nr. 36/2020, reclamantul a invocat lipsa propunerilor grupului de suport tehnico-științific, respectiv nemotivarea actului administrativ, faptul că nu a fost citat Ministerul Public pentru a fi prezent în ședința în care s-a adoptat această hotărâre fiind încălcate dispozițiile HG nr. 94/2014, precum și lipsa semnăturilor și a dovezii că ședința în care s-a adoptat hotărârea a existat.

Cu privire la nerespectarea cerinței motivării reclamantul a invocat nerespectarea prevederilor art. 30 și 31 din Legea nr. 24/2000. Aceste dispoziții stabilesc:- art. 30 „ Instrumentele de prezentare și motivare (1) Proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de motivare: a) expuneri de motive - în cazul proiectelor de legi și al propunerilor legislative; b) note de fundamentare - în cazul ordonanțelor și al hotărârilor Guvernului; ordonanțele care trebuie supuse aprobării Parlamentului, potrivit legii de abilitare, precum și ordonanțele de urgență se transmit Parlamentului însoțite de expunerea de motive la proiectul legii de aprobare a acestora; c) referate de aprobare - pentru celelalte acte

normative; d) studii de impact - în cazul proiectelor de legi de importanță și complexitate deosebită și al proiectelor de legi de aprobare a ordonanțelor emise de Guvern în temeiul unei legi de abilitare și supuse aprobării Parlamentului.” - art. 31- Cuprinsul motivării (1) Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni: a) motivul emiterii actului normativ - cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. Pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct elementele obiective ale situației extraordinare care impune reglementarea imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgență, precum și eventualele consecințe care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse; b) impactul socioeconomic-efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor; c) impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri; d) impactul asupra sistemului juridic - implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă; e) consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite; f) activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ; g) măsurile de implementare - modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale. (2) În situația în care reglementarea propusă se elaborează în executarea unui act normativ, motivarea trebuie să cuprindă referiri la actul pe baza și în executarea căruia se emite. (3) Forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative trebuie să cuprindă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Curții de Conturi sau Consiliului Economic și Social. (4) Guvernul stabilește structura și conținutul detaliat al instrumentelor de prezentare și motivare pentru actele normative inițiate de Guvern. Din cuprinsul dispozițiilor art. 30 alin. 1 lit. b din Legea 24/2000 reiese că instrumentul de prezentare și motivare în cazul hotărârii de guvern este nota de fundamentare. Or, în cauză, din preambulul HCNSU nr. 36/2020 se reține că la emiterea acesteia a fost avută în vedere **declararea pandemiei de COVID-19 la nivel mondial de către Organizația Mondială a Sănătății la data de 11.03.2020**, cu luarea în considerare a propunerilor formulate prin Hotărârea nr. 22 din 20.07.2020, a Grupului de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României.

Curtea constată că, potrivit art. 6 din Legea nr. 136/2020, situațiile de risc epidemiologic și biologic pentru care se instituie măsurile prevăzute în prezenta lege sunt următoarele: c) **pandemie declarată de Organizația Mondială a Sănătății și certificată prin hotărâre de Comitetul Național pentru Situații de Urgență**. Art. 3 lit din Legea nr. 136/2020 definește urgența de sănătate publică de importanță internațională drept un eveniment neobișnuit care, conform Regulamentului sanitar internațional 2005, aprobat de Adunarea Generală a Organizației Mondiale a Sănătății și pus în aplicare prin Hotărârea Guvernului nr. 758/2009, constituie un risc pentru sănătatea publică prin răspândirea internațională a bolii și cere un potențial răspuns internațional coordonat; o) **pandemie -**

extinderea unei epidemii pe mai multe continente. Din această definiție se observă că Organizația Mondială a Sănătății poate declara pandemia potrivit competențelor sale care reies din Constituția sa și care atestă că OMS acționează ca autoritate de conducere și coordonare în domeniul sănătății internaționale în domeniul sănătății, lucrează în strânsă colaborare cu agențiile ONU, ministerele naționale de sănătate și organizațiile profesionale” (articolul 2). Curtea arată că la 30 ianuarie 2020 directorul general al Organizației Mondiale a Sănătății a declarat o urgență de sănătate publică de importanță internațională cu privire la epidemia provocată la nivel mondial de coronavirusul sindromului respirator acut sever 2 (SARS-CoV-2), care cauzează boala coronavirusului 2019 (COVID-19). La 11 martie 2020 OMS a evaluat drept pandemie situația cauzată de COVID-19. Astfel, la data intrării în vigoare a Legii nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, publicată în M.OF nr. 634 din 18 iulie 2020, pandemia era deja declarată de către directorul OMS, producând din 11 martie 2020 efecte juridice atât în plan internațional, cât și în plan național. Așadar, condiția „certificării pandemiei prin hotărâre a CNSU” din cuprinsul art. 6 lit c din Legea nr 136/2020, certificare realizată prin HCNSU nr. 36/2020 trebuie înțeleasă a intervenit consecutiv declarării pandemiei la nivel mondial și care deja produsese efectele juridice cunoscute inclusiv în plan național. Curtea subliniază că potrivit articolului 62 din Constituția OMS, competențele de reglementare ale acestei organizații sunt extinse, putând să oblige statele fără a fi nevoie de semnarea și ratificarea formală. Așadar, declararea pandemiei de organizația mondială competentă în materie reprezintă un suport argumentativ suficient pentru asigurarea cerințelor de fundamentare a actului administrativ contestat, cu atât mai mult cu cât prevederea relativă la certificarea pandemiei de CNSU a intrat în vigoare ulterior declarării pandemiei de către OMS. Suplimentar, propunerile formulate prin Hotărârea nr. 22 din 20.07.2020, a Grupului de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României vin să susțină motivele însușite de către emitent prin raportare la actele emise la nivel internațional cu date legate de situația internă. Nu pot fi reținute aprecierile reclamantului privitoare la absența acestor propuneri, date despre acestea regăsindu-se în documentația prezentată de către DSU, corelativ cu publicitatea realizată acestora pe site-ul stirioficial.ro și pe site-ul Centrului Național de Supraveghere și Control al Bolilor.

Din perspectiva pretensei nulități generate de necitarea Ministerului Public pentru a fi prezent în ședința în care s-a adoptat hotărârea nr. 36/2020, instanța arată că dispozițiile HG nr. 94/2014 nu cuprind o obligație de această natură, la art. 3 alin. 3 indicându-se că Ministerul Public este reprezentat la ședințele Comitetului național **în calitate de invitat permanent**. Nu se pune în discuție necesitatea unei proceduri de citare, dimpotrivă statutul de invitat permanent îi conferă Ministerului Public o oportunitate de prezență pe care o poate valorifica în funcție de aprecierile proprii acestei instituții.

Nici apărările reclamantului privind lipsa semnăturilor și a dovezii că ședința în care s-a adoptat hotărârea a existat nu pot fi primite. La dosarul cauzei se află depusă minuta ședinței, lista participanților la ședința online – filele 161, 162 și 163 volum I dosar fond – care atestă realitatea ținerii ședinței, minută semnată de Inspector General Iamandi Dan Paul, general de brigadă. Afirmările reclamantului cum că persoana semnatară ar fi un simplu funcționar sunt lipsite de suport, legea necondiționând consemnarea derulării lucrărilor de către o anumită persoană cu o anumită funcție. Mai mult Inspectorul General Iamandi Dan Paul, general de brigadă, a participat la ședință în calitate de reprezentant al Inspectoratului General pentru Situații de Urgență, deci în respectul dispozițiilor HG nr. 94/2014.

În raport de îndrumările deciziei de casare și observând argumentele părâtului înaintate instanței supreme valorificate ca apărări pe fond, Curtea constată că, în cuprinsul acțiunii sale, reclamantul nu a indicat și nu a justificat în mod rezonabil folosul practic pentru sine rezultat din anularea hotărârii CNSU atacate, atâta timp cât nu a invocat vreun drept sau

vreun interes personal care să fi fost vătămat, în concret, prin aceste acte. Or, conform art. 1 alin. (1) din Legea 554/2004, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. De asemenea, în conformitate cu prevederile art. 8 alin. 1 ind. 1 din Legea 554/2004, persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat. Curtea precizează că vătămarea interesului se apreciază prin raportare la noțiunea de interes legitim privat în cadrul contenciosului subiectiv, deoarece, conform art. 2 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 554/2004, prin interes legitim privat se înțelege posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurată. Prin urmare, Curtea reține că acțiunile persoanelor fizice se pot întemeia, ca regulă, pe încălcarea drepturilor subiective sau a intereselor legitime legate de aceste drepturi; în mod excepțional, legea lasă posibilitatea de a nu fi declarate inadmisibile nici cererile unei persoane fizice care au drept temei încălcarea unui interes legitim public, cu condiția ca afirmarea încălcării acestuia să aibă un caracter subsidiar față de invocarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim privat, în condițiile art. 8 alin. (1) și (1 ind. 2) din Legea nr. 554/2004. În acest context, Curtea subliniază că interesul legitim public reprezintă, conform art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004, interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice. Pe cale de consecință, legea instituie cerința menționată pentru formularea acțiunii în contencios administrativ în lumina necesității eliminării așa-numitelor „acțiuni populare”, înaintate de diverse persoane de drept privat, fizice sau juridice, care nu erau în măsură să justifice, prin raportare la propria persoană, o vătămare a unui drept sau interes legitim privat și, ca atare, își întemeiau acțiunea numai pe teza vătămării interesului public. Această condiționare este compatibilă cu exigențele art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, așa cum a fost interpretat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, deoarece urmărește un scop legitim, evidențiat anterior, limitarea nu afectează însăși substanța dreptului, reclamantii putând acționa în lipsa dovedirii lezării unui interes legitim privat în cadrul organismelor sociale interesate, asimilate persoanei vătămate, conform art. 2 alin. (1) lit. a), corelat cu lit. s) a aceluiași text din Legea nr. 554/2004. În concluzie, în raport de situația de fapt din prezenta cauză, Curtea apreciază că, în lipsa invocării de către reclamant a vătămării concrete a unui interes legitim privat sau a unui drept al său de către HCNSU atacată, simpla menționare a unor afecțiuni medicale metabolice ori de natură cardiacă, nu are aptitudinea de a demonstra îndeplinirea condiției esențiale impuse de art. 1 alin. 1 și de art. 8 din Legea nr. 554/2004. În egală măsură, referirile reclamantului la un interes generat de imposibilitatea de a călători cu avionul și stadiul procesual al unor dosare în care este parte nu sunt de natură a asigura întrunirea acestor cerințe.

Curtea subliniază că decizia de casare aduce în discuție și situația reținută în mod definitiv în dosarul nr. 4457/2/2021, dosar în care a fost contestată aceeași hotărâre CNSU nr. 36/2020 și în care s-a decis că hotărârea a fost emisă legal, parțial motivele de nelegalitate fiind cele invocate de către reclamantul din prezenta pricină, respectiv cele legate de nepublicarea HCNSU. Este adevărată susținerea reclamantului că nu a fost parte în acel dosar, în același timp Curtea reținând că art. 435 alin. 1 Cod procedură civilă prevede că hotărârea judecătorească este obligatorie și produce efecte numai între părți și succesorii acestora. Însă la alin. 2 se prevede expres că hotărârea este opozabilă oricărei terțe persoane atât timp cât

aceasta din urmă nu face, în condițiile legii, dovada contrară. Efectul pozitiv sau normativ al autorității de lucru judecat valorifică funcția de prezumție a lucrului judecat, în sensul că o hotărâre este prezumată a reflecta adevărul judiciar - res judicata pro veritate accipitur - și, prin urmare, nu mai poate fi contrazisă de o altă hotărâre. Producerea acestui efect nu presupune împiedicarea unui nou proces, ci dimpotrivă, trebuie să existe un alt litigiu în care cele stabilite definitiv anterior să se impună. Pentru producerea efectului pozitiv nu se mai cere condiția existenței triplei identități, aspectul pozitiv putând fi opus și dacă identitatea de obiect și de cauză este numai parțială. Condiția este cea dată de lege, adică lucrul anterior judecat într-un alt litigiu să aibă legătură cu soluționarea celui de-al doilea proces, astfel încât să se poată impune fără a mai fi rediscutat. De asemenea, pentru producerea efectului pozitiv cu forță obligatorie este necesară identitatea de părți, în sensul că cele statuate anterior printr-o hotărâre poate fi opus de partea care a câștigat, într-un nou proces, față de instanță sau partea cu care s-a judecat în primul proces. În acest fel se produce efectul relativ al autorității de lucru judecat. Dar raportat la prevederile art. 435 alin. 2 față de un terț, cele statuate anterior se impun ca o prezumție relativă, acesta, în procesul subsecvent, putând face dovada contrară celor stabilite de prima instanță. Astfel, autoritatea de lucru judecat cu efectul său pozitiv poate fi valorificată ca o apărare de fond într-un alt proces, facilitând sarcina probei, întrucât ceea ce s-a statuat anterior de o instanță se va impune în noul proces dintre părți, fără posibilitatea de a mai fi contrazis, iar dacă noul proces se poartă cu un terț, statuările instanței anterioare au doar valoarea unor prezumții relative, împotriva cărora se poate face dovada contrară. Legat de efectele substanțiale ale hotărârii judecătorești, conform art. 435 alin. (2), o hotărâre pronunțată între părți se opune în procesul dintre un terț și o parte din primul litigiu ca un mijloc de probă împotriva căruia se poate face dovada contrară. În speță o astfel de dovadă contrară nu a fost realizată, sens în care instanța va valorifica și considerentele hotărârii pronunțate în dosarul nr. 4457/2/2021.

În final, Curtea arată că motivele dezvoltate pe larg în cele ce preced vin să răspundă și întregului petit subsidiar indicat de către reclamant, acesta prevalându-se de aceleași apărări pentru toate capetele de cerere.

Față de considerentele anterior expuse, Curtea apreciază că prezenta acțiune este neîntemeiată, urmând a o respinge, în aplicarea art. 18 din Legea nr.554/2004.

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

Respinge cererea formulată de reclamantul SECU CRISTIAN ADRIAN (...), în contradictoriu cu pârâțul COMITETUL NATIONAL PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ cu sediul în București, Piața Revoluției nr. 1A, Sector 1, astfel cum a fost precizată ca neîntemeiată.

Cu drept de recurs în două zile de la comunicare, cererea de recurs urmând a fi depusă în caz de formulare la Curtea de Apel București Secția a IX a Contencios Administrativ și Fiscal.

Pronunțată astăzi, 18.01.2022, prin punerea la dispoziție a soluției prin mijlocirea grefei instanței.

Președinte,  
tor, Laura Marina Andrei

Judecător,  
Bianca Laura Patraș

Judecă-  
Diana Elena Gavrilă



Grefier,  
Andreea Ecaterina Casangiu

Red. jud. L.A./2 ex

[WWW.LUMEAJUSTITIEI.RO](http://WWW.LUMEAJUSTITIEI.RO)