

ROMÂNIA
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
SPLAIUL INDEPENDENȚEI NR.5, SECTOR 4
BUCUREȘTI, COD POSTAL 050091
SECȚIA A VIII-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL



Destinatar:

Piperea Gheorghe

București, cu domiciliul ales la SCA
Piperea și Asociații, cu sediul
profesional în Splaiul Unirii nr. 223, et.
3, sectorul 3

DOSARUL NR. 4457/2/2021

Materia: Contencios administrativ și fiscal

Stadiul procesual al dosarului: Fond

Obiectul dosarului: Anulare act art. 15 lg. 136/2020

disjuns dosar nr. 1815/2/2021

Complet: 8-completul fond iii v

**COMUNICARE
HOTARÂRE CIVILĂ**

NR. 1117/2021 DIN DATA DE 23 Iulie 2021

Stimată doamnă/Stimate domn,

vă comunicăm, alăturat, copia hotărârii civile nr. 1117/2021, pronunțată la data de 23 Iulie 2021, de către
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI SECȚIA A VIII-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL.

**L.S. PRESEDINTE
(stampila)**

Grefier,

M.D. 19.08.2021 11:50:56, nr. comunicare: 1 din 2

ROMÂNIA

CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
SECȚIA A VIII-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

Dosar nr. 4457/2/2021

ÎNCHEIERE

Ședința publică de la 22 iulie 2021

Curtea constituită din:

Președinte: HORTOLOMEI VICTOR

Judecător: PAVELESCU SILVIA

Judecător: BEJENAR MELANIA

Grefier: DINCĂ GEORGIANA-DANIELA

Pe rol se află cererea în contencios administrativ și fiscal formulată de reclamantul **Piperea Gheorghe** în contradictoriu cu pârâtul **Comitetul Național pentru Situații de Urgență prin Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne**, având ca obiect „*anulare act - art. 15 Lg. 136/2020*”.

La apelul nominal făcut în ședință publică răspunde reclamantul Piperea Gheorghe, personal, și asistat de avocat Camelia Dolănescu, în baza împuternicirii avocațiale aflată la fila 159 dosar, și pârâtul, prin consilier juridic Kovacs Silvia-Ioana, în baza împuternicirii pe care o depune la dosar.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

Se face referatul cauzei de către grefierul de ședință, care învederează că, la data de 20.07.2021, la serviciul registratură, pârâtul a depus întâmpinare și înscrisuri, în câte un exemplar, după care:

Reprezentantul pârâtului depune la dosar setul de înscrisuri depus și prin e-mail, certificat pentru conformitate cu originalul, comunicând un exemplar al acestora și reclamantului, personal. Precizează că între aceste înscrisuri sunt și înscrisurile care au stat la baza emiterii Hotărârii CNSU nr. 36/2020.

La interpelarea instanței de judecată, reclamantul personal, precizează că nu înțelege să solicite acordarea unui nou termen de judecată pentru a lua cunoștință de înscrisurile depuse la dosar de către pârât. Solicită doar acordarea a câteva minute pentru a lua cunoștință de aceste înscrisuri.

Curtea acordă reclamantului, personal, câteva minute pentru a lua cunoștință de conținutul setului de înscrisuri comunicate astăzi, în ședință publică.

La reluarea cauzei, reclamantul, personal, învederează că are de precizat o chestiune referitoare la respectarea legalității. Astfel, solicită a se observa că întâmpinarea este semnată de un secretar de stat care e și șeful Departamentului pentru Situații de Urgență, departament care nu are, conform actului normativ de constituire, de organizare și funcționare, personalitate juridică. Menționează că Comitetul Național pentru Situații de Urgență este un organism multiministerial, condus de către premier, în calitate de reprezentant. Invocă capacitatea de folosință a unei entități fără personalitate juridică, capacitate de folosință care se extinde sau nu, după caz, la reprezentarea în justiție a acestui organism care dublează Guvernul. Apreciază că aceasta este o chestiune de clarificat.

Arată că într-o hotărâre pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție recentă care constată inexistența unor hotărâri ale acestui comitet se ridică chiar această problemă a calității de entitate care poate sta în justiție fie în nume propriu, fie în calitate de reprezentant al unor alte entități, având convingerea că de acolo a rezultat și OUG nr. 63/2021.

Curtea acordă cuvântul asupra chestiunii invocate de către reclamant, personal.

Reprezentantul pârâtului precizează că a existat o practică neunitară până la apariția OUG nr. 63/2021, întrucât nu se cunoștea cine poate reprezenta acest Comitet Național pentru Situații de Urgență care este un organism interinstituțional colegial, fiind necesară apariția ordonanței de urgență, pentru ca departamentul care, în mod constant a formulat cereri de intervenție în dosarele aflate pe rolul instanțelor de judecată să își asume reprezentarea intereselor comitetului, având în vedere că secretarul de stat, șef al Departamentului pentru Situații de Urgență face parte dintre vicepreședinții acestui comitet.

Curtea pune în vedere reprezentantului pârâtului să pună concluzii asupra acestei chestiuni prin raportare la capacitatea de drept administrativ, la atribuțiile care revin departamentului în raport cu partea pârâtă CNSU.

Reprezentantul pârâtului apreciază că are capacitatea de a reprezenta CNSU pentru că această structură din cadrul Ministerului Afacerilor Interne este direct implicată în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative în domeniu.

În replică la susținerile reprezentantului pârâtului, reclamantul, personal, precizează că analogia pe care o face reprezentantul părții adverse este greșită. Arată că este vorba despre calitatea de reprezentant pe care și-o arogă o entitate fără personalitate juridică pentru un organism interministerial care dublează Guvernul. Apreciază că domnul secretar de stat Raed Arafat ar fi primit de la premier o delegație în calitate de vicepreședinte al comitetului în baza căreia să fi semnat întâmpinarea depusă la dosar și alte documente.

Reprezentantul pârâtului precizează că în cauză trebuie ca instanța de judecată să se raporteze la legislația în vigoare la acest moment, respectiv la OUG nr. 63/2021 care reprezintă o ordonanță de guvern prin care aceste atribuții de reprezentare au fost date DSU.

Raportat la apărările reprezentantului pârâtului în sensul că în cauză ar fi incidente dispozițiile OUG nr. 63/2021, reclamantul personal, având cuvântul, menționează că a citit ordonanța la care se face referire. Se acoperă doar problema din Decizia nr. 3479/9.06.2021 a Înaltei Curți de Casație și Justiție care se află depusă și la dosar.

Solicită a se constata care este momentul intrării în vigoare a ordonanței de urgență față de momentul la care a fost depusă întâmpinarea la dosar.

Reprezentantul pârâtului precizează că OUG nr. 63/2021 a fost publicată în Monitorul Oficial la data de 30.06.2021.

Curtea constată că ordonanța de urgență a fost publicată în Monitorul Oficial la data de 30.06.2021, iar întâmpinarea a fost înregistrată la dosar la data de 20.07.2021.

Având în vedere formularea unui act de procedură în prezenta cauză, în raport de data publicării în Monitorul oficial a OUG nr. 63/2021 prin care se conferă, în mod expres, atribuții de reprezentare Departamentului pentru Situații de Urgență în numele CNSU, Curtea apreciază că DSU are calitatea de a reprezenta Comitetul și de a formula inclusiv întâmpinare în prezenta cauză.

Instanța acordă cuvântul asupra competenței de soluționare a cauzei și asupra duratei estimate a procesului.

Reclamantul, personal, precizează că dosarul de față a fost înregistrat pe rolul instanței ca urmare a unei decizii de declinare de competență pronunțată de un alt complet al acestei instanțe. Din perspectiva competenței funcționale și a compunerii completului, apreciază că această instanță este competentă.

Reprezentantul pârâtului achiesează la concluziile reclamantului, personal.

Curtea, verificând competența, la primul termen de judecată cu procedura legal îndeplinită, în baza art. 131 din Codul de procedură civilă, constată că este legal investită și competentă general, material și teritorial în soluționarea cauzei, în temeiul art. 15 din Legea nr. 136/2020. Apreciază că în vederea soluționării cauzei este necesar un singur termen de judecată în raport de data examinării acestui aspect.

Acordă cuvântul asupra probelor.

Reclamantul, personal, arată că probatoriul a fost completat astăzi. Solicită încuviințarea probei cu înscrisurile depuse deja la dosar.

Reprezentantul pârâtului solicită încuviințarea probei cu înscrisurile de la dosar.

Curtea admite proba cu înscrisurile depuse de către părți la dosar, apreciind-o concludentă și utilă soluționării cauzei, în raport de prevederile art. 255 - 258 din Codul de procedură civilă.

Având în vedere aspectele deja puse în discuție la termenul anterior de judecată sub aspectul cuprinderii în actele atacate a unor propuneri de prelungire a stării de alertă, de măsuri/avize, Curtea invocă din oficiu și acordă cuvântul, prealabil, asupra chestiunii admisibilității atacării pe cale principală a prevederilor menționate, asupra excepției lipsei de interes invocată prin întâmpinare, precum și asupra fondului acțiunii.

Reclamantul, personal, referitor la chestiunea admisibilității invocate din oficiu de către instanța de judecată, solicită instanței să constate că aceasta nu privește Hotărârea CNSU nr. 36/21.07.2020, întrucât toate cele 7 articole ale acesteia reprezintă dispoziții normative, niciuna dintre acestea nereprezentând propuneri.

În aceste condiții, admisibilitatea unei acțiuni în contencios administrativ întemeiată pe dispozițiile Legii nr. 136/2020 împotriva acestei hotărâri este îndubitabilă.

Cu privire la celelalte 3 hotărâri din 2021 care sunt întemeiate parțial sau integral pe dispozițiile Legii nr. 136/2020, conțin și dispoziții cu caracter normativ. Astfel, la art. 2, de regulă, o singură hotărâre menționează la art. 3, lista țărilor față de care se consideră că există risc epidemiologic și dacă țările respective fac parte din zona galbenă sau roșie, se impun, după caz, măsurile de carantină, testele și toate procedurile care sunt necesare atunci când te întorci din una dintre acele țări, fie că ești cetățean român cu rezidență în România, fie că ai rezidența într-o altă țară.

În ceea ce privește partea de propuneri care se regăsește la art. 1 din aceste hotărâri CNSU, aceste propuneri sunt parte din hotărâri de Guvern, ceea ce rezultă din dosarul inițial, nr. 1815/2/2021. Odată ce aceste propuneri sunt inserate în Hotărârile de Guvern, acestea nu mai reprezintă doar propuneri, acte preparatorii ale unei hotărâri de Guvern, ci este vorba despre un act normativ supus controlului pe cale contenciosului administrativ.

Arată că adoptarea acestor propuneri de către Guvern ale acestor propuneri ale CNSU este obligatorie. Dacă aceste propuneri ar fi respinse, ar trebui motivată această soluție de respingere, însă nu s-a întâmplat niciodată acest lucru într-un an și jumătate.

Menționează că un act administrativ cu caracter normativ nu poate să fie analizat doar în parte, în ceea ce privește partea de text care reprezintă act administrativ normativ, cu toate că instanțele de judecată a procedat și în acest fel, pentru că art. 1 ar fi fost considerat inexistent, iar restul articolelor au fost considerate valabile, nepunându-se vorba nici de inexistență, nici de nulitatea absolută.

Apreciază că Hotărârea nr. 36/2020 este atacabilă în contencios administrativ, nu se poate analiza un act administrativ doar parțial, iar dacă se procedează în acest fel, oricum rămân în cele trei hotărâri ale CNSU dispoziții cu caracter normativ care fiind acte administrative de autoritate sunt atacabile în contencios administrativ.

Apărătorul reclamantului menționează hotărârile la care reclamantul personal, a făcut referire, respectiv Hotărârea nr. 1075/2021 din dosarul 2516/2/2021 în care a fost admisă cererea și constatată inexistența Hotărârii nr. 36/21.07.2020, hotărâre pronunțată în fond, neavând cunoștință dacă împotriva acesteia a fost formulat recurs.

Cu privire la celelalte hotărâri care fac obiectul acestui dosar, face referire la Hotărârea nr. 3883/2021 din dosarul nr. 4331/2/2021 în care se va observa că a fost constatată inexistența Hotărârii nr. 28/2021 și a art. 1 din Hotărârea nr. 40/2021. Solicită a se aplica raționamentul pe care Curtea de Apel București l-a aplicat în cazul acestor hotărâri. Această hotărâre a fost și menținută în recurs de Înalta Curte de Casație și Justiție, neaflându-se la dosar, însă poate fi atașată din oficiu din programul ECRIS.

Reprezentantul pârâtului, referitor la excepția inadmisibilității, dorește să facă o distincție între hotărâri. Astfel, Hotărârea nr. 36/2020 este o hotărâre a CNSU care certifică existența pandemiei în România și introduce un limbaj și măsuri pe care atât Organizația Mondială a Sănătății, cât și Uniunea Europeană, prin recomandările sale, le vor aplica în statele membre ale UE.

Celelalte 3 hotărâri au caracter de propuneri și nu sunt producătoare, prin ele însele, de efecte juridice în ceea ce privește drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor. Măsurile restrictive în România au fost introduse prin hotărârile de Guvern, care împreună cu hotărârile CNSU au fost adoptate pe baza analizelor de risc, așa cum prevăd dispozițiile Legii nr. 55/2020.

În raport de caracterul preparator, față de emiterea hotărârilor de Guvern, solicită admiterea excepției inadmisibilității.

Apreciază că ar mai fi de pus în discuție o inadmisibilitate raportat la obiectul cererii de chemare în judecată prin care se solicită constatarea inexistenței unui act administrativ cu caracter normativ.

Or, dacă se va observa Legea nr. 554/2004, se prevede doar posibilitatea atacării actului administrativ cu excepția de nelegalitate. Noțiunea de inexistență a unui act administrativ normativ nu există nici în Legea nr. 554/2004. Nici în Legea nr. 24/2000 cu privire la elaborarea actelor normative.

Arată că s-a depus practică judiciară a Curții de Apel București. Face referire la dosarul nr. 4408/2/2021 în care Curtea de Apel București apreciază că în ceea ce privește hotărârile CNSU sunt aplicabile dispozițiile privitoare la regimul actelor normative stabilit prin art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020.

Reclamantul, personal, apreciază că reprezentantul părții adverse invocă inadmisibilitatea acțiunii pentru alte motive pentru care instanța a invocat această excepție din oficiu, și anume dacă există noțiunea de act administrativ inexistent și dacă este sau nu aplicabil art. 72 din Legea nr. 55/2020. Acestea reprezintă chestiuni de fond asupra cărora poate prezenta concluzii, însă nu în cadrul excepției.

Curtea pune în vedere reprezentantului pârâtului ca, în cazul în care dorește să invoce o excepție, să o invoce în mod legal.

Reprezentantul pârâtului precizează că înțelege să invoce excepția inadmisibilității prin raportare la obiectul cererii privind inexistența unor acte administrative cu caracter normativ.

Apărătorul reclamantului precizează că reprezentantul pârâtului face referire la acte cu caracter preparatoriu. Dacă instanța se va apleca asupra conținutului hotărârilor, în special asupra Hotărârilor nr. 22/2021, 26/2021 și 38/2021 se va observa că la art. 2, 3, 4, 5, uneori chiar 6, sunt impuse măsuri, CNSU, prin aceste hotărâri luând măsuri care sunt aplicate direct. Caracterul normativ este dovedit.

Cu privire la faptul că la primul articol se propune prelungirea stării de alertă, acestea fac corp comun cu hotărârile atacate în dosarul nr. 1815/2/2021.

Reclamantul, personal, în legătură cu excepția inadmisibilității invocată astăzi, verbal, de către reprezentantul pârâtului, și care depășește limitele excepției invocate de către instanța de judecată, din oficiu, precizează că noțiunea juridică de act administrativ inexistent este consacrată de foarte mult timp în doctrină și în acest moment a intrat în conținutul juridic normativ al dreptului românesc. Nu mai este o simplă opinie doctrinară, ci face parte din sistemul normativ românesc, pentru că Înalta Curte de Casație și Justiție, chiar referitor la această chestiune, prin decizia menționată de colega sa adineauri, a stabilit cu putere de lucru judecat și cu putere de precedent judiciar, că actul juridic inexistent ca noțiune juridică există, are efecte juridice, și s-a pronunțat chiar cu privire la aceste hotărâri ale CNSU. Există 5 hotărâri care au constatat în totalitate sau în parte inexistența unor acte administrative.

Apărătorul reclamantului precizează că nu doar instanțele au recunoscut această chestiune. Chiar legiuitorul, în preambulul Hotărârii nr. 36/2020, a reținut justificarea obligativității publicării în Monitorul Oficial a hotărârilor adoptate de CNSU și recunoaște

această sancțiune a inexistenței și modifică dispozițiile legale aflate în vigoare instituind obligația de publicare în Monitorul Oficial a hotărârilor CNSU.

Reclamantul, personal, precizează că reprezentantul părții adverse vorbea despre o inadmisibilitate întemeiată pe aplicabilitatea în speță a art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020. În afară de faptul că acest articol a fost declarat neconstituțional de Curtea Constituțională a României, solicită a se observa că toate cele patru hotărâri ale CNSU se întemeiază pe Legea nr. 136/2021, una dintre acestea, și anume cea din 21.07.2021 se întemeiază în totalitate pe dispozițiile acelei legi. Celelalte trei fac referire și la Legea nr. 55/2020, dar mai ales la Legea nr. 136/2020, pentru că începând de la articolul 2 al acestor hotărâri se vorbește despre posibilitatea carantinării.

Legea nr. 136/2020, spre referire de Legea nr. 55/2020, vorbește și despre carantinare, la măsurile de izolare, care se iau atunci când este vorba despre persoane suspecte că ar fi infectate cu Covid sau care vin din țări aflate în zona roșie sau galbenă.

A susține că acțiunea formulată împotriva celor 4 hotărâri este inadmisibilă din acest punct de vedere, pentru că nu ar permite art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020 atacarea în contencios administrativ a acestor hotărâri este o susținere greșită.

Opinează că este un fel de oximoron juridic în susținerile DSU. Pe de o parte, se susține că aceste hotărâri nu ar putea fi atacate direct în instanță, pentru că nu este permis de art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, iar pe de altă parte se susține că aceste hotărâri nu au oricum caracter normativ. Arată că cele două chestiuni se contrazic reciproc.

Reprezentantul pârâtului precizează că, în Preambulul OUG nr. 63/2021 există anumite motivări, dar instanța este ținută în pronunțarea hotărârilor de aplicarea unui temei de drept. Orice hotărâre trebuie să aibă un temei juridic și conform Codului de procedură civilă, atunci când nu se respectă o condiție de valabilitate, cum ar fi publicarea, sancțiunea ar fi nulitatea, nicăieri nevorbindu-se de inexistența unui act administrativ.

Referitor la excepția lipsei de interes invocată prin întâmpinare, precizează că reclamantul nu a arătat instanței care este interesul legitim, dreptul subiectiv pe care îl dublează față de interesul general, conform Legii nr. 554/2004, de a ataca în contencios un act administrativ normativ cum este hotărârea CNSU.

În concret, justificarea acestui interes este menționată și în Decizia Curții Constituționale nr. 392/2021 depusă la dosar prin care Curtea a respins acest motiv al nedublării al unei fundamentări a acțiunii pe un interes privind invocarea unor excepții de neconstituționalitate.

La interpelarea instanței de judecată, reprezentantul pârâtului precizează că atunci când invocă excepția lipsei de interes se referă la interes ca și condiție de admisibilitatea a acțiunii, cât și la interesul legitim care este o chestiune de fond. Arată că sunt atacate 4 hotărâri ale CNSU fără ca reclamantul să justifice încălcări/vătămări ale drepturilor sale personale, raportat la aceste hotărâri.

Menționează că s-a raportat la condiția de admisibilitate, iar nu la cea de exercitare a acțiunii, prin orice acțiune fiind necesar să se justifice un interes personal, actual, legitim.

Reclamantul, personal, precizează că această condiție a interesului în contenciosul administrativ este diferită cu cea din dreptul comun, în sensul că se poate invoca inclusiv interesul public.

Menționează că are un interes public, născut, actual de a solicita anularea hotărârilor de Guvern de prelungire a stării de alertă, hotărâri care au la bază și aceste hotărâri ale CNSU.

Interesul reclamantului se poate rezuma la cel personal, întrucât și la acest moment este necesar să facă pauze frecvente în discurs pentru că are probleme medicale dovedite de respirație. Măsurile care se iau în baza acestor hotărâri de guvern și ale CNSU îl afectează în mod direct, pentru că îl obligă să poarte mască, să păstreze distanțarea socială, să efectueze testele de câte ori există suspiciunea că ar fi infectat, deși este clinic sănătos și, mai mult decât atât, îl obligă ca de fiecare dată când se întoarce din străinătate, să facă dovada că nu trebuie să stea în carantină.

Învederează că Hotărârea nr. 36/21.07.2020 care certifică starea de pandemie în România este cea care a declanșat toate aceste consecințe. Această hotărâre este deja constatată inexistentă într-un alt dosar aflat pe rolul Curții de Apel București, acea sentință nefiind încă atacată la Înalta Curte de Casație și Justiție.

Apreciază că interesul este pe deplin dovedit, fiind unul născut, personal, actual.

Pe fondul acțiunii, arată că Hotărârea nr. 36/21.07.2020 a fost constatată deja inexistentă printr-o hotărâre pronunțată în dosarul nr. 2516/2/2021, hotărâre care încă nu este definitivă, existând o autoritate de lucru judecat provizorie.

Solicită a se observa că, deși art. 1 din această hotărâre vorbește despre faptul că OMS a declarat pandemie, încă din 11.03.2020, această hotărâre datată 21.07.2020 vine și certifică această pandemie. De vreme ce există formula „se certifică” pandemia în România, din perspectiva celui care a redactat și a semnat această hotărâre, nu a fost pandemie până la 21.07.2021.

Precizează că instanța a pus în vedere părâtei, printre altele, să depună la dosar actele preparatorii, tehnico-științifice care au fundamentat cele patru hotărâri ale CNSU. Astăzi s-a depus Hotărârea nr. 22/2020 a Grupului de Suport Tehnico-Științific privind Gestionarea Bolilor Înalte Contagioase pe Teritoriul României care se referă la articolele 2 – 7 din această hotărâre.

Nu există absolut nicio explicație tehnico-științifică cu referire la art. 1 care este cu mult mai important decât oricare celelalte 6 articole din hotărâre și este cu mult mai important decât oricare altă hotărâre a CNSU pentru că de-abia din momentul acestei hotărâri s-a certificat în România existența pandemiei. Această hotărâre nu este doar o hotărâre, ca act administrativ inexistentă, ci este și o hotărâre ilegală și neconstituțională.

Curtea pune în vedere reclamantului, personal, să se refere doar la motivele invocate în cererea de chemare în judecată, întrucât prin această nu s-au criticat aceste aspecte în raport cu hotărârile CNSU.

Reclamantul, personal, precizează că nu avea să critice aceste aspecte, pentru că astăzi le-a observat, odată cu depunerea înscrisurilor la dosar. Deși s-a pus în vedere să se depună la dosar fundamentarea acestor hotărâri, părâta a ignorat această dispoziție a instanței. Ceea ce trebuie verificat de instanța de judecată este dacă cele 4 hotărâri sunt acte administrative cu caracter normativ. Apreciază că sunt acte administrative cu caracter normativ. Niciodată primele 105 hotărâri nu au fost publicate în Monitorul Oficial. De-abia la momentul în care s-a constatat de Înalta Curte de Casație și Justiție că aceste hotărâri pot fi desființate pentru că sunt inexistente, nefiind publicate în Monitorul Oficial, de-abia la Hotărârea nr. 106 a CNSU s-a dispus publicarea acestora în Monitorul Oficial. Arată că în momentul de față există două hotărâri definitive ale Înaltei Curți de Casație și Justiție prin care se respinge recursul formulat de DSU și prin care se constată că aceste hotărâri sunt inexistente.

Menționează că dacă actul nelegal, nul, are până la momentul pronunțării instanței de contencios administrativ, prezunția de legalitate, în ceea ce privește actul inexistent nu există nici măcar prezunția de legalitate.

Din punct de vedere juridic, actul inexistent este ca și când nu ar exista, ca și când nu ar fi fost introdus în circuitul civil.

Cele patru hotărâri ar trebui constatate ca fiind inexistente.

În ceea ce privește Hotărârea nr. 36/2020, și la art. 1 și la celelalte articole, impune măsuri, iar în ceea ce privește celelalte 3 hotărâri pentru motivele expuse nu se pune problema inadmisibilității, dar dacă s-ar ajunge această concluzie, se vor putea lua acele părți care nu pot fi considerate ca neavând caracter normativ, fiind simple propuneri.

Apărătorul reclamantului solicită să se observe că pârâțul a invocat puterea de lucru judecat cu privire la Hotărârile nr. 38/2020 și 36/2020. În acest moment, cu privire la aceste hotărâri au fost pronunțate hotărâri doar în fond. Nu există o hotărâre definitivă cu privire la acestea.

În ceea ce privește dosarul nr. 4408/2/2021 care privește Hotărârea nr. 38/2020, s-a constatat că instanța nu a analizat toate criticile pe care reclamantul le-a adus hotărârilor.

Solicită să se studieze cererile depuse la dosarul nr. 1815/2/2021 cu privire la hotărârile contestate și se va observa că reclamantul a adus mult mai multe critici și mult mai multe argumente cu privire la inexistența Hotărârii nr. 38/2020 față de criticile analizate de Curtea de Apel București în dosarul care a avut în vedere această hotărâre.

Solicită a se avea în vedere faptul că aceste hotărâri atacate sunt dispuse în temeiul mai multor dispoziții legale, Legea nr. 136/2020 și Legea nr. 55/2020.

Menționează că Hotărârea nr. 38/2020 a fost analizată de Curtea de Apel București doar din perspectiva faptului că este emisă în temeiul art. 55/2020, dar nu a fost analizat și faptul că au fost emise măsuri și în temeiul Legii nr. 136/2020.

Pentru aceste motive apreciază că nu există putere de lucru judecat față de hotărârea Curții de Apel București care a respins cererea formulată cu privire la Hotărârea nr. 38/2020.

Reclamantul, personal, solicită să se constate că se invocă o excepție de putere de lucru judecat care nu este o excepție de autoritate de lucru judecat. Fiind vorba despre o singură probă pe care instanța de judecată o poate analiza, în mod evident, nu se va putea considera că o singură hotărâre care deocamdată nu este definitivă are autoritate de lucru judecat în ceea ce se va pronunța la acest moment.

Apreciază că este vorba despre o putere de lucru judecat provizorie, instanța de judecată având de analizat hotărârea care menționează altceva decât celelalte patru hotărâri și să se observe care dintre ele sunt mai puternice ca probe.

Arată că, în materie de contencios administrativ, există o dispoziție care menționează faptul că, dacă instanța de contencios administrativ s-a pronunțat în mod definitiv că un act administrativ este inexistent/nul absolut, atunci hotărârea respectivă se publică în Monitorul Oficial în maxim 24 de ore de la data la care a rămas definitivă, și din acel moment acea hotărâre nu mai are niciun fel de putere, ba mai mult decât atât, emitentul actului administrativ cu caracter normativ nu mai are dreptul de a emite nicio altă hotărâre de același fel.

Așadar, de vreme ce Înalta Curte de Casație și Justiție s-a pronunțat în acel dosar în sensul că acest tip de act normativ este inexistent, acea hotărâre are autoritate de lucru judecat, ba mai mult decât atât, are putere de lege, pentru că are efecte erga omnes din momentul publicării în Monitorul Oficial, iar acea hotărâre s-a publicat.

Apărătorul reclamantului depune la dosar note scrise cu privire la inexistența celor patru acte administrative atacate.

Reprezentantul părâtului precizează că a invocat excepția puterii de lucru judecat rezumându-se doar la Hotărârea nr. 38/2021.

Arată că, prin Hotărârea CNSU nr. 36/2020 s-a certificat în România pandemia declarată la nivel mondial, aplicându-se regimul obligatoriu de drept internațional stabilit de art. 11 din Constituția României, coroborat cu art. 19 din Constituția Organizației Mondiale a Sănătății. S-a depus, în acest sens, practică judiciară a Curții de Apel București într-un dosar în care se stabilește că este suficientă declararea la nivel mondial prin reprezentantul OMS pentru ca aceste măsuri să fie aplicabile intern.

Referitor la Decizia Curții Constituționale prin care a fost scos în afara legii art. 72 din Legea nr. 55/2020, solicită a se observa din practica judiciară depusă astăzi la dosar, precum și din conținutul deciziei respective, faptul că au fost suspendate efectele art. 42 alin. (3) care se refereau la procedura în contencios administrativ care să fie accelerată și să asigure un proces echitabil pentru cetățeni, prin atacarea acestor hotărâri de Guvern și nu se referea la publicarea în Monitorul Oficial, dispoziție care se regăsește la art. 42 alin. (1).

Mai mult decât atât, Curtea Constituțională a indicat toate aceste hotărâri ale CNSU care au fost adoptate în regimul pandemic, chiar a menționat că a trebuit ca măsurile respective restrictive de drepturi să fie adoptate la un nivel mai înalt decât de obicei de către România ca stat membru al Uniunii Europene.

Învederează că Hotărârile CNSU nu au fost publicate în Monitorul Oficial în baza unei dispoziții de excepție care a existat și a fost în ordinea de drept, fiind vorba despre art. 72 din Legea nr. 55/2020 prin care a fost reglementat că nu sunt aplicabile dispozițiile art. 42 alin. (1) din Legea nr. 21/2004 care prevedea această obligativitate.

Apreciază că a fost respectată legea în vigoare, numai după apariția OUG nr. 63/2021 fiind instituită această obligație de publicare în Monitorul Oficial.

Solicită a se avea în vedere apărările din întâmpinarea depusă la dosar.

Reclamantul, personal, solicită instanței de judecată să se observe preambulul Hotărârii nr. 36/21.07.2020 în care nu se va găsi nicio referire la Legea nr. 55/2020, pe motiv că este o hotărâre emisă în baza Legii nr. 136/2020.

Arată că era vorba despre recomandări ale OMS, nefiind o obligativitate ca în România să se dispună măsurile restrictive. Învederează dispozițiile art. 1 din Constituția României. Statul român nu poate încălca principiul legalității.

Curtea reține cauza în pronunțare.

CURTEA,

Având nevoie de timp pentru a delibera,

DISPUNE

Amână pronunțarea la data de 23.07.2021.

Pronunțată astăzi, 22.07.2021, în ședință publică.

**PREȘEDINTE,
HORTOLOMEI VICTOR**

**JUDECĂTOR,
PAVELESCU SILVIA**

**JUDECĂTOR,
BEJENAR MELANIA**

**GREFIER,
DINCĂ GEORGIANA-DANIELA**

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

Sentința civilă nr. 1117
Ședința publică de la 23 iulie 2021

Curtea constituită din:
Președinte: HORTOLOMEI VICTOR
Judecător: PAVELESCU SILVIA
Judecător: BEJENAR MELANIA
Grefier: DINCĂ GEORGIANA-DANIELA

Pe rol se află cererea în contencios administrativ și fiscal formulată de reclamantul Piperea Gheorghe în contradictoriu cu pârâțul Comitetul Național pentru Situații de Urgență prin Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, având ca obiect „anulare act - art. 15 Lg. 136/2020”.

Dezbaterile asupra prezentei cereri de chemare în judecată au avut loc în ședința publică din data de 22.07.2021, fiind consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, care face parte integrantă din prezența, când Curtea, având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea pentru astăzi, 23.07.2021, când, în aceeași constituire, a hotărât următoarele:

CURTEA,

Deliberând asupra prezentei cauze, constată următoarele:

Prin **cererea** înregistrată pe rolul Curții de Apel București – Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal la data de 30.03.2021, sub nr. 1815/2/2021, reclamantul Gheorghe Piperea, în contradictoriu cu pârâțul Guvernul României, în temeiul art. 8 și urm. din Legea nr. 554/2004, a solicitat ca, prin hotărârea care se va pronunța, să se dispună anularea Hotărârii de Guvern 293 din 10 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial nr. 245 din 11.03.2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 14 martie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 și a Anexelor nr. I, II și III ale Hotărârii.

Pentru a se pronunța în sensul celor de mai sus, reclamantul a solicitat ca instanța să aibă în vedere argumentele expuse în continuare:

Cu titlu prealabil, reclamantul solicită ca, în conformitate cu prevederile art. 241 alin. 1) Cprciv, să se fixeze termene scurte în vederea judecării prezentei cauze, având în vedere faptul că perioada de valabilitate a actului atacat este de 30 de zile, motiv pentru care, în lipsa unei soluții în cauză în termenul prevăzut, actul de justiție devine lipsit de utilitate practică.

1. În prezentarea situației de fapt, reclamantul arată că la data de 18.05.2020, pârâțul Guvernul României a adoptat Hotărârea de Guvern nr. 394 din data de 18.05.2020, împreună cu anexele acesteia, privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

Potrivit art. 1 din Hotărârea de Guvern, „începând cu data de 18.05.2020 se instituie stare de alertă pe întreg teritoriul țării pe o durată de 30 de zile”. La art. 2 sunt prevăzute 3 categorii de măsuri de prevenire și control al infecțiilor reglementate prin 3 Anexe la hotărâre denumite după cum urmează:

Anexa nr. 1 - „Măsuri pentru creșterea capacității de răspuns”

Anexa nr. 2 - „Măsuri pentru asigurarea rezilienței comunităților”

Anexa nr. 3 - „Măsuri pentru diminuarea impactului tipului de risc”

În cuprinsul acestor anexe sunt reglementate o serie de restricții ale drepturilor și libertăților fundamentale garantate prin Constituție, printre care: dreptul la liberă circulație, garantat de art. 25 din Constituția României, dreptul la învățătură, consfintit de art. 32 din Constituție, dreptul la libertatea întrunirilor garantat de art. 39 din Constituția României (art. 11 CEDO și art. 12 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene), accesul liber la o activitate economică garantat prin art. 45 din Constituția României și art. 16 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, accesul la cultură protejat de art. 33 din Constituția României (art. 13 din Carta drepturilor fundamentale UE) precum și accesul tinerilor la viața economică, culturală și sportivă, garantat prin art. 49 al. 5 din Constituția României.

Timp de aproape un an, Guvernul României a prelungit permanent această stare de alertă, menținând și/sau adăugând măsuri de restricție, limitări ale drepturilor și libertăților fundamentale.

Astfel, starea de alertă a fost prelungită succesiv și neîntrerupt prin HG nr.476/2020, HG nr.553/2020, HG nr.668/2020, HG nr.782/2020, HG nr.856/2020, HG nr.967/2020, HG nr. 1065/2020, HG nr.3/2021, HG nr.35/2021 și HG nr.293/2021. Ne aflăm, așadar, în situația prelungirii, pentru a zecea oară, a stării de alertă.

Aceste prelungiri sine die ale stării de alertă, dincolo de faptul că nu sunt eficiente din punct de vedere al pretinsului scop pe care îl urmăresc (observă faptul că așa zisul grad de infectare a populației a crescut - mai mult sau mai puțin artificial - pe parcursul celor 10 luni de unde rezultă că măsurile nu sunt eficiente și persoanele abilitate ar trebui să-și canalizeze eforturile către o altă zonă, spre ex: îmbunătățirea sistemului medical), au efecte dezastruoase asupra sectorului economic și asupra vieții sociale, afectând individul și colectivitatea. Oricum, a încerca rezolvarea unei crize a societății de sec. XXI, globalizată, caracterizată prin deschidere și schimburi comerciale și culturale intense, cu măsuri medievale, de genul închiderii (carantinării) unor orașe sau chiar țări, este absurd și jenant.

De altfel, așa cum va arăta în cele ce urmează, ineficienta, incompetența crasă și lipsa de consecvență a Guvernului în implementarea așa ziselor măsuri restrictive au făcut ca individul să își piardă încrederea în acuratețea măsurilor și a deciziilor adoptate și, mai ales, în sistemul sanitar și în știință, în general.

Situația din septembrie 2020, când, dat fiind interesul politic urmărit - ținerea alegerilor locale, autoritățile au "suspendat" pandemia și au permis întrunirile în spațiile închise/deschise, activități interzise conform art. 1 din Anexa nr. 3 - Măsuri pentru diminuarea impactului de risc (regăsite și în anexa la Hotărârea de Guvern aferentă lunii septembrie 2020). Măsura "suspendării" pandemiei a fost reluată și în luna noiembrie 2020, cu ocazia alegerilor parlamentare, justificarea reprezentantului Guvernului fiind „e ca și cum te-ai duce la farmacie să-ți cumperi un medicament sau te-ai duce la un magazin, așa e și cu mersul la vot”. În același timp, însă, în toată această perioadă (septembrie - noiembrie 2020), restricțiile privind dreptul la liberă circulație, dreptul la învățătură, dreptul la libertatea întrunirilor, accesul liber la o activitate economică, accesul la cultură precum și accesul tinerilor la viața economică, culturală și sportivă au fost menținute. În mod absurd, în perioada sărbătorilor de iarnă, în luna decembrie 2020, reuniunile/petrecherile în spații închise, chiar și cu membri ai familiei, au fost interzise.

Prelungirea sine die a stării de alertă (care nu diferă prea mult de starea de urgență) înseamnă anihilarea de facto a art. 53 din Constituție. Potrivit Constituției restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți este esențialmente temporară și trebuie să fie

proporțională cu situația care a determinat-o. De asemenea, aceasta restrângere trebuie să fie necesară într-o societate democratică și să nu afecteze însăși substanța dreptului.

Or, prelungirea timp de 10 luni a stării de alertă (și, implicit a măsurilor restrictive) nu mai respectă condiția caracterului temporar al restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților. De altfel, din declarațiile oficialilor guvernamentali dar, mai ales, din declarațiile premierului și ale președintelui, rezultă că starea de alertă se va prelungi "atât cât va fi necesar" sau „până la apariția unui vaccin”, ceea ce, nu numai că arată intenția prelungirii pe o perioadă indefinită a restricțiilor aferente stării de alertă, ci și afectarea substanței înseși a drepturilor și libertăților al căror exercițiu este restrâns, fără nici cea mai vagă legătură cu gravitatea situației care le-a determinat. Nu poate exista proporționalitate între măsurile și restricțiile stării de alertă, pe de o parte, și un grad de fatalitate a molimei de 2% în raport de persoanele infectate, și de 0,1% în raport de numărul total al populației.

Or, asemenea măsuri nu pot fi considerate necesare într-o societate democratică. Dimpotrivă, sunt indicii clare ale unei societăți autocratice și totalitare.

2. Interesul reclamantului în promovarea prezentului demers.

2.1. Din dispozițiile art. 1 alin. 1 din Legea 554/2004 rezultă dreptul oricărei persoane vătămate „într-un drept al său ori într-un interes legitim” de a formula acțiune în fața instanței de contencios administrativ prin care să solicite „recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim..”

În alte cuvinte, atunci când recurge la exercițiul acțiunii în contencios administrativ reclamantul trebuie să dovedească:

- în primul rând, îndeplinirea unei condiții de drept procesual, constând în existența unui interes în promovarea acțiunii, un folos practic al exercitării sau al continuării exercitării acesteia;

- în al doilea rând, îndeplinirea unei condiții de drept material constând în vătămarea unui drept sau a unui interes legitim.

În ceea ce privește lezarea interesului legitim, subliniază faptul că actul administrativ a cărui anulare o solicit produce efecte erga omnes, deci și asupra sa.

Totodată, interesul reclamantului în promovarea prezentei acțiuni este justificat de faptul că, prin această Hotărâre de Guvern, îi sunt încălcate drepturi și libertăți fundamentale garantate de Constituție, din rândul cărora va concretiza cu exemple în cele ce urmează, cât și de faptul că, în sine, parte din măsurile adoptate sunt disproporționate și inutile, ba mai mult, îi pun în pericol sănătatea.

2.3.1. Astfel, art. 2 pct. 2 din Anexa 3 a Hotărârii de guvern atacate reprezintă o ingerință evidentă în dreptul subsemnatului la liberă circulație. Totodată, prin obligația de a prezenta, cu fiecare ocazie, o declarație pe propria răspundere, care să cuprindă motivul, locul, durata deplasării în intervalul vizat de lege (aspecte ce țin de viața mea personală) reprezintă o gravă atingere a dreptului la respectarea vieții private, prevăzut de art. 8 din CEDO.

2.3.2. În mod evident, art. 11 pct. 2 din Anexa 3 a Hotărârii de guvern atacate reprezintă o ingerință adusă dreptului la învățătură, prin restricționarea accesul fizic într-o unitate de învățământ, restricție pe care reclamantul o resimte atât în calitate de cadru didactic, cât și în calitate de părinte.

Reclamantul este profesor universitar la Universitatea din București, Facultatea de Drept, titular al cursurilor de Drept comercial român și Protecția Consumatorului (licență) și de Proceduri de insolvență (master).

În calitate sa de cadru didactic, a sesizat o restrângere a posibilității de a exercita actul de învățământ în condiții optime, prin distanțarea creată în mod artificial dintre profesor și elev/student. Mai mult, consideră că indirect, dar indubitabil, este încălcat dreptul la educație,

întrucât accesul elevilor și studenților în unitățile de învățământ este condiționat/restricționat, fapt ce alternează actul de învățământ și corecta dezvoltare emoțională și socială a copiilor.

Într-un studiu realizat de Fundația Agenția de Dezvoltare Comunitară „împreună” alături de Consiliul Național al Elevilor la nivelul lunii decembrie 2020 se arată că „majoritatea elevilor (54%), cadrelor didactice (57%) și a părinților (62%) consideră că nivelul calității educației oferite în anul școlar 2020-2021 până în prezent este mai scăzut, comparativ cu nivelul calității din anul școlar 2019-2020”.

Dezamăgirea, frustrarea, neputința, singurătatea și anxietatea elevilor și studenților sunt consecințe ale lipsei de interacțiune socială (grupuri de elevi și studenți care își pregătesc lucrările împreună, competiția constructivă, prezența în biblioteca facultății, accesul la materiale din biblioteca facultății etc), de contact direct cu cadrul didactic și de mentorat, elemente esențiale ale procesului educativ.

2.3.3. Măsura instituită la art. 1 din Anexa nr. 2 la Hotărârea de Guvern (obligativitatea purtării măștii peste toți) nu este o reală măsură de protecție și reprezintă, în realitate, un pericol de îmbolnăvire, respectiv de agravare a stării actuale de sănătate publică, atât pentru persoanele sănătoase, cât mai ales pentru cele care suferă de afecțiuni respiratorii care fac dificilă respirația..

Reclamantul suferă de afecțiuni respiratorii care fac dificilă respirația chiar și în condiții normale. Așadar, în contextul în care, chiar și în lipsa acestei măști, capacitatea de a respira îi este afectată, cu atât mai mult purtarea permanentă a măștilor de protecție va putea agrava situația sa medicală.

Starea permanentă de disconfort și potențial hipoxie generată de purtarea permanentă a măștilor poate afecta capacitatea persoanei de a-și exercita activitatea profesională, întrucât concentrarea la activitățile profesionale slăbește iar obturarea căilor nazale face imposibilă respirația normală.

Într-adevăr, au fost instituite excepții de la obligativitatea purtării măștii, care presupun, însă, dovedirea afecțiunilor care împiedică purtarea măștii de protecție. Obligația de a dovedi acest impediment medical reprezintă comunicarea unor informații confidențiale, ceea ce înseamnă o ingerință nedreaptă în dreptul său la viață privată.

Pe de altă parte, această excepție nu funcționează, întrucât:

i) persoanele care fac triajul epidemiologic la intrarea în incinta unor clădiri (supermarket-uri, școli și universități, instanțe de judecată sau alte instituții publice), neavând competențele medicale necesare, nu sunt în măsură să decidă și să excepteze persoana în cauză de la regula purtării măștii;

ii) panica instaurată la nivel colectiv și iluzia inoculată potrivit căreia masca îl protejează pe individ de virus, fac din persoana care nu poartă mască un inamic pentru societate (indiferent de existența sau nu a unor afecțiuni respiratorii care i-ar da dreptul să nu poarte masca).

În altă ordine de idei, purtarea obligatorie a măștii nu a fost nicicând probată a avea efecte de protecție contra covid. În afară de faptul că cei mai mulți cetățeni poartă mască doar pentru a evita amenzi (și o fac într-un mod periculos de incorect), autoritățile au avut o inadmisibilă atitudine inconsecventă relativă la utilitatea măștii -dacă, în stare de urgență (martie - mai 2020), purtarea măști era total contraindicată, în special pentru persoanele bolnave, ulterior s-a trecut gradat la recomandare și obligație, inclusiv în spații deschise. În mod absurd, la începutul anului 2021 s-a ajuns la aberația logică a purtării concomitente a două sau chiar trei măști (recomandarea a lui Fauci, entuziast preluată la noi), chiar dacă, în urmă cu două săptămâni, un mare număr de state americane au renunțat la mască (și la distanțare socială). Cele mai grave aspecte sunt, însă, (i) faptul că pe piața din România circulă măști neconforme, comercializate de entități care nu au autorizație pentru un astfel de comerț și (ii) faptul că autoritățile și influencerii media prezintă masca drept un instrument

sigur de protecție, ba chiar fac din purtătorii ostentativi de mască niște eroi anonimi care ies din casă (inclusiv în situația în care au simptome) pentru a-și salva bunicii - nimeni nu atrage atenția, însă, asupra faptului că persoanele care poartă mască nu o fac decât rareori corect, în cazul în care ar fi infectați putând da altora infecția, iar cei care ies cu masca pe figură sunt, totuși, convinși că nu pot lua infecția.

Obligația purtării măștii ar putea să fie, din acest motiv, singura explicație a faptului că, în plină vară (iulie - septembrie) cazurile de infecție au explodat și au avut o evoluție constant crescătoare (exceptând perioadele de campanie electorală, când cifrele au fost modificate prin eliminarea unor criterii de referință, cum ar fi persoanele infectate, „rezidente” în focare de infecție).

Studii recente demonstrează, de altfel, că această intuiție este corectă - pe măsură ce s-a întins coarda obligativității purtării măștii, cazurile de infectare au crescut. Când, în SUA, masca a început să fie abandonată (ianuarie - februarie 2021), cazurile au scăzut cu 40%.

3. Prezentă cerere de chemare în judecată este exceptată de la procedura instituită de dispozițiile art. 7 din Legea 554/2004 în ceea ce privește obligativitatea parcurgerii procedurii prealabile.

Având în vedere că actul administrativ atacat (HG nr. 293/2021) a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice, înseamnă că, în conformitate cu art. 7 alin. (5) din Legea 554/2004, nu este obligatorie plângerea prealabilă, acțiunea în anulare putând fi introduse direct la instanța de contencios administrativ.

4. Hotărârea de Guvern este nelegală întrucât nu justifică caracterul temporar și proporțional al măsurilor restrictive adoptate astfel cum prevăd dispozițiile art. 53 din Constituție.

4.1. Starea de alertă este esențialmente temporară, așa cum rezultă atât din art. 41 din OUG nr.21/2004, cât și din art. 93 din Constituție.

Un individ sau (cu atât mai puțin) o întreagă societate nu pot fi în stare permanentă de alertă. Prelungirea pe termen indefinit a acestei stări esențialmente temporare este, în sine, un non-sens juridic.

4.1.1. Restrângerea pe termen indefinit a drepturilor și libertăților are efecte profund nocive în plan economic, social și psihologic:

(i) Din punct de vedere economic, comerțul, circulația persoanelor și a capitalului, ocuparea, utilizarea infrastructurii și valorificarea resurselor materiale sunt reduse la strictul necesar, ceea ce duce la reducerea consumului, faliment, reducerea colectării de venituri la bugetul public sau local și, incremental, la prăbușirea încrederii în viitor.

(ii) Din punct de vedere social, restrângerea prelungită la nesfârșit a exercițiului drepturilor și libertăților determină scăderea interesului pentru educație sau chiar abandonul, limitarea sau chiar interdicția de facto a accesului la sistemul public de sănătate și distrugerea treptată, dar inexorabilă a actului cultural.

Din aceasta perspectivă, omul conștient și informat poate să pună sub semnul întrebării sistemul de taxe, impozite și contribuții, efortul personal de a le susține putând fi calificat drept inutil și samavolnic, de vreme ce statul nu mai utilizează aceste venituri pentru a reda societății prestațiile sociale promise.

(iii) Psihologic, cei vizați de aceste restrângeri de drepturi și libertăți prelungite la infinit pot fi profund afectați, întrucât impactul emoțional al pierderii locului de muncă, al separării de apropiați, al sărăciei care afectează persoana sau familia, frustrarea față de limitarea libertății de mișcare, teama de sancțiuni și panica permanentă fata de o molima ale cărei efecte sunt excesiv de mult amplificate prin diverse tehnici de manipulare, conduc către o permanentă stare de anxietate, mediu propice îmbolnăvirii psihice și de ce nu, fizice (cunoscut fiind faptul că un organism slăbit mental este un mediu propice pentru afecțiunile fizice).

Afecțiunile psihologice amplifică sau determină afecțiuni fizice grave, față de care sistemul public de sănătate nu are răspuns prompt și adecvat, fiind concentrat excesiv și artificial pe "prevenția" și combaterea epidemiei de Covid. De asemenea, aceste stări psihologice negative reduc sau neutralizează apartenența socială și familială, încrederea în viață și în viitor și, deci, utilitatea socială a individului.

În contextul în care Hotărârea de Guvern atacată conține restricții chiar mai aprige decât cele din Decretul privind prelungirea stării de urgență nr. 240/2020, cu atât mai mult, este evident că este încălcat caracterul temporar al măsurilor de restricție a drepturilor și libertăților, de vreme ce actul normativ conține prelungirea cu încă 30 zile a unei stări (prin definiție temporară) ce persistă deja de 240 zile. De fapt, date fiind similitudinile dintre cele două stări, se poate spune fără exagerare că, de fapt, suntem în stare de urgență/alertă de peste un an, iar acest lucru este în mod evident anti-constituțional.

4.2. În privința proporționalității măsurilor cu situația care a determinat adoptarea acestora, măsuri care se prelungesc sine die, subliniază următoarele:

(i) epidemia nu a fost declarată oficial în România, ci doar recunoscută formal ca pandemie, după intrarea în vigoare a Legii nr. 52 /2020 (august);

(ii) morbiditatea și fatalitatea covid sunt mai reduse decât în cazul unor gripe obișnuite.

De altfel, boala COVID-19 declanșată de virusul SARS-CoV-2 este o infecție care nu reprezintă o amenințare pentru viață, iar presupusa rată ridicată a mortalității este nefondată. Complicațiile grave ale bolii COVID-19, care au dus uneori la decese, nu sunt cauzate de virus, ci de tratamentul inadecvat al simptomelor bolii în primele zile. Mai mult, în România sistemul sanitar omoară mai mulți oameni decât boala în sine. Cele două enorme tragedii care au marcat populația României în pandemie sunt, pur și simplu, pacienții au ars în secțiile ATI (Piatra Neamț și spitalul "Balș" din București), sunt parte a unui lung și neîntrerupt și de alte strategii cauzate de ignoranța și corupția din sistemul sanitar din România și de eternele infecții nosocomiale din spitalele din România. Lipsa de organizare de la nivel central se reflectă la nivel local, unde medicii de familie ignoră recomandările primite cu privire la tratamentul pe care trebuie să-l prescrie pentru primele simptome.

În plus, dezinformarea și panica creată cu privire la această boală influențează foarte mult modul în care poate evolua starea de sănătate a persoanelor infectate. Nu puține au fost cazurile când oamenii infectați cu virusul SARS-CoV-2 au suferit atacuri de panică sau chiar au decedat din cauza stresului pe care l-au suferit în momentul în care au aflat că au fost infectați cu virusul SARS-CoV-2. Așadar, nu boala COVID-19 duce la un număr mare de decese, ci modul în care sunt gestionate simptomele.

Într-un studiul realizat de Institutul Român pentru Drepturile Omului se arată:

[...] Transformarea unor spitale în centre destinate tratării infecției cu virusul SARS-CoV-2 are ca efect limitarea accesului la servicii medicale corespunzătoare pentru persoanele care suferă de alte afecțiuni, obligația pozitivă a statului de a garanta dreptul la viață fiind, în acest punct, limitată ca realizare. [...] Consiliul Europei a dezvoltat standardele în conformitatea cărora este stabilit modul în care autoritățile naționale ale statelor europene trebuie să aplice dreptul la viață în contextul pandemiei COVID-19. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit, pe baze jurisprudențiale, că obligațiile pozitive ale statelor în garantarea dreptului la viață se referă [și] la sistemul sanitar. În această privință, există două categorii de circumstanțe care pot aduce dificultăți în protejarea dreptului la viață: (1) refuzul accesului la un tratament medical de a cărui aplicare depinde salvarea vieții individului; (2) disfuncție structurală sau sistematică în cadrul serviciilor spitalicești care are ca efect ca un pacient să fie lipsit de acces la tratamentul de urgență pentru salvarea vieții iar autoritățile cunoșteau sau ar fi trebuit să cunoască despre acest risc și nu au reușit să întreprindă măsurile necesare pentru prevenirea și materializarea riscului. [...] riscul încălcării dreptului la viață există atât în relație cu pacienții cât și în relație cu personalul medical. Adoptarea de măsuri

speciale pentru contracararea pandemiei trebuie să fie realizată în acord cu principiul egalității și nondiscriminării. Deci, se impune să fie urmărit un just echilibru între unitățile sanitare specializate în combaterea pandemiei COVID-19 și unitățile sanitare care asigură servicii medicale persoanelor suferinde de boli cronice, morbidități asociate sau dizabilități".

(iii) testele care se fac pentru depistarea virusul Sars-Cov2 nu sunt precise; un test care să facă diferența efectivă între gripe obișnuite și covid a fost omologat de-abia în luna septembrie, în Austria; așadar, orice persoană cât de cât avizată se poate întreba ce anume s-a testat până acum, dacă virusul care provoacă aceasta boală (covid) nu a fost identificat și nici nu a putut fi diferențiat cu precizie de alți viruși.

În România, principala modalitate de calcul al cazurilor de infectare cu virusul SARS-CoV-2 are la bază utilizarea testelor RT-PCR. Or, aceste teste nu pot fi folosite ca standard imbatabil în evaluarea SARS-COV-2 cu scopul de a lua decizii pentru toată populația, mai ales pentru că transformă un simplu test într-un act medical esențial -stabilirea diagnosticului. Deciziile politice (și nu medicale) care s-au luat în decursul pandemiei s-au bazat pe rezultatele acestui tip de test, care nu identifică virusul, ci rămășițele de ARN. Evident, lipsește un diagnostic clinic care să arate că cei testați au vreo infecție sau nu, motiv pentru care au fost posibile aberația internării în spital a persoanelor asimptomatice și criminala decizie de a concentra întregul sistem sanitar pe cazurile de covid, lăsând netratați pacienții de alte boli. Testul RT - PCR mai are și imensul dezavantaj că nu certifică prezența a cel puțin trei gene în rămășițele de ARN, ci dă „verdictul” infectării cu covid după identificarea unei singure gene - iar aceste situații reprezintă peste 90% din total. Așadar, un număr enorm de teste de acest gen pot fi fals pozitive.

Mai mult, chiar autoritățile române au admis cândva că „virusul se elimină singur prin sistemul imunitar”, că „acest virus este de 10 ori mai slab ca gripa” și că „masca nu o poartă omul sănătos, masca o poartă omul bolnav, pentru a nu disemina - masca purtată de omul sănătos poate face mai mult rău decât bine”.

(iv) eficiența purtării măștii de "protecție" nu a fost probată științific; dimpotrivă, pe eticheta produsului, unii producători menționează expres că masca nu protejează purtătorul acesteia de Covid; în plus, în mod repetat s-a atras atenția asupra faptului că unele măști sunt neconforme (cu toate că acestea sunt în continuare comercializate în farmacii).

Un alt aspect care ar trebui analizat cu ocazia verificării proporționalității măsurii îl reprezintă componenta economică a acestei obligații instaurate prin actul normativ atacat. Actul normativ prelungește obligativitatea purtării permanente a măștii de protecție atât în interior, cât și în exterior. Pentru a fi eficientă (cel puțin în concepția celor care sunt convinși de asta), masca se schimbă o dată la 4 h. În contextul în care individul își desfășoară activitatea curentă cam la 12 h/zi (cu tot cu transportul acasă-serviciu-acasă), rezultă un minim 3 măști/zi. În decursul a 31 zile, o persoană utilizează 93 măști X 1, 5 lei/ buc = 139,5 lei. În contextul în care salariul minim net în România este de 1386 lei înseamnă că, pe lună, 10,06% din salariul unei persoane (încadrată cu salariul minim net pe economie, aproape 30% din totalul populației) este direcționat către achiziționarea de măști. În mod evident, o astfel de măsură este disproporționată în contextul în care este de notorietate faptul că, România se află printre țările cu cele mai scăzute salarii minime din Europa.

(v) în fine, nici eficiența termoscanării și a distanțării sociale nu a fost probată științific și nici practic pe perioada celor 10 luni de stare de alertă.

Efectele negative ale distanțării sociale, ale scoaterii omului din colectivitate și ale izolării acestuia la domiciliu (și nu ne referim la situația în care persoana a fost testată pozitiv Covid 19) sunt evidente și reprezintă preocuparea constantă a specialiștilor în domeniu. Riscurile izolării sunt similare cu cele asociate hipertensiunii arteriale, obezității și fumatului. Izolarea influențează negativ și starea hormonală sau activitatea sistemului nervos simpatic (crescând riscul de inflamație și boli cardiovasculare sau aritmie cardiacă), precum și

echilibrul glicemiei, factor-cheie în tulburările metabolice. Depresia, la rândul său, are o contribuție la creșterea riscului de mortalitate (cu 24%) și boli cardiovasculare, putând crește agregarea trombocitelor prin diminuarea funcției serotoninei și, astfel, sporind riscul de infarct de miocard și AVC. Pe lângă depresie și anxietate, izolarea socială antrenează și riscul de declin cognitiv și demență.

4.3. Prezumția de autenticitate și veridicitate a actului administrativ atacat este răsturnată chiar de emitenții actului, care, în funcție de interesul temporar, acționează cu dublă măsură. În preambulul acestei acțiuni, am sesizat această interpretare subiectivă a noțiunii de „pandemie” în contextul alegerilor locale și a alegerilor parlamentare.

Pe parcursul celor 10 luni de stare de alertă, metoda de determinare a gradului de infectare a oscilat în funcție de interesul imediat al autorităților (deschidere/ închidere unități de învățământ, ținerea alegerilor locale, deschidere/ închidere restaurante, relaxarea măsurilor în perioada concediilor/ închiderea obiectivelor turistice). Această „jonglare” a autorităților (prin luarea sau eliminarea din calcul a comunități considerate focare - a se citi centrele rezidențiale de îngrijire și asistență a persoanelor vârstnice, centrelor rezidențiale pentru copii și adulți, cu și fără dizabilități, precum și pentru alte categorii vulnerabile) ridică semne de întrebare cu privire la veridicitatea actului și implicit cu privire la proporționalitatea măsurilor restrictive de drepturi și libertăți.

Lipsa de transparență influențează legalitatea actului și face ca rezultatul testului proporționalității să fie negativ.

În acest sens, atrage atenția asupra recentului conflict dintre Ministrul Sănătății și Premierul României determinat de faptul că primul a publicat în data de 04.03.2021 date privitoare la numărul de teste efectuate la nivel de județ precum și date privitoare la situația vaccinării pe fiecare centru de vaccinare, care în opinia Premierului României sunt date care nu pot fi făcute publice și pentru publicarea cărora era nevoie să se obțină o serie de avize, motiv pentru care Corpul de Control se autoseseizează și urmează să verifice „dacă au fost respectate toată legislația, avizele dacă au fost luate și vom vedea”.

Or, potrivit art. 1 din Legea nr. 544/2001 accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public, definite astfel prin prezenta lege, constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice, în conformitate cu Constituția României și cu documentele internaționale ratificate de Parlamentul României”.

În contextul în care Guvernul apreciază că nu pot fi transparente datele privind situația actuală a pandemiei, este evident răsturnată prezumția de legalitate a actului normativ, act care, în preambul, menționează că s-a adoptat în baza unei evaluări și a unei analize a factorilor de risc care expun necesitatea unui răspuns amplificat la situația de urgență...

Pentru toate aceste motive, solicită instanței admiterea prezentei cereri astfel cum a fost formulată și în consecință pronunțarea unei hotărâri prin care să se dispună anularea Hotărârii de Guvern nr. 293 din 10 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial nr. 245 din 11.03.2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României, începând cu data de 14 martie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 și a Anexelor nr. I, II și III ale Hotărârii.

În drept, reclamantul se prevalează de dispozițiile legale menționate în cele ce preced.

În probațiune, reclamantul solicită încuviințarea probei cu înscrisuri.

În cadrul probei cu înscrisuri, reclamantul solicită, în temeiul art. 13 din Legea nr. 554/2004, să se pună în vedere intimatului să depună la dosarul cauzei întreaga documentație care a stat la baza emiterii actului/actelor atacate/atacat.

La data de 11.05.2021, petentul Ministerul Afacerilor Interne a formulat cerere de intervenție accesorie în interesul pârâtului Guvernul României, pe motiv că are calitatea de inițiator al Hotărârii de Guvern nr.293/2021, prin care solicită admiterea în principiu a cererii sale de intervenție și, ulterior, admiterea definitivă a acesteia ca urmare a respingerii

acțiunii formulate de reclamant fie pe cale de excepție, sens în care invocă excepțiile netimbrării cererii, lipsei de interes/obiect a cauzei (pe motiv că hotărârea atacată și-a epuizat efectele) și inadmisibilității acțiunii pentru lipsa procedurii prealabile, fie ca neîntemeiată.

La data de 13.05.2021, pârâtul Guvernul României a formulat întâmpinare, solicitând, pe cale de excepție, respingerea cererii de chemare în judecată ca inadmisibilă, pentru neîndeplinirea procedurii prealabile prevăzute de dispozițiile art.7 din Legea nr.554/2004, sau ca fiind lipsită de interes, iar pe fondul cauzei, respingerea cererii de chemare în judecată ca neîntemeiată.

În ceea ce privește neîndeplinirea procedurii administrative prealabile, pârâtul menționează faptul că, în doctrină și jurisprudență s-a reținut că, în general, o acțiune este inadmisibilă când dreptul pretins nu este recunoscut de lege sau când condițiile de admisibilitate ale căii procedurale exercitate nu sunt îndeplinite în raport cu reglementarea legală.

În speță, sub aspectul regularității investiției instanței specializate de contencios administrativ cu cererea de anulare a Hotărârii Guvernului nr.293/2021, pârâtul roagă să se observe că sesizarea a fost făcută în mod nelegal, cu încălcarea prevederilor Legii nr.554/2004.

Astfel, având în vedere prevederile art.193 Cod pr.civ., roagă Onorata instanță să verifice îndeplinirea procedurii prealabile, condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, astfel cum prevăd dispozițiile imperative ale art.7 din Legea nr.554/2004.

În conformitate cu prevederile art.7 din Legea nr.554/2004, cel care se consideră vătămat în drepturile sau interesele sale legitime printr-un act administrativ, înainte de a se adresa instanței competente, trebuie să solicite autorității publice emitente, revocarea acestuia.

Partea reclamantă este obligată să facă dovada îndeplinirii procedurii administrative prealabile și, potrivit art.12 din Legea nr.554/2004, va depune la dosarul cauzei copia cererii, certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică. De asemenea, această obligație este expres prevăzută și în art.193 Cod proc.civ., în care se menționează că sesizarea instanței se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, dacă legea prevede în mod expres aceasta, urmând ca dovada îndeplinirii procedurii prealabile să fie anexată la cererea de chemare în judecată.

În cauza dedusă judecării, atât timp cât reclamantul solicită anularea Hotărârii Guvernului nr.293/2021, opinează că este necesară, ca și condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, îndeplinirea procedurii prealabile față de emitentul acestui act administrativ.

În concluzie, deoarece reclamantul nu depune la dosarul cauzei dovezi cu privire la faptul că s-ar fi adresat emitenților, anterior sesizării instanței, cu o plângere prealabilă în ceea ce privește revocarea actului administrativ contestat, consideră că respectiva cerere de chemare în judecată este inadmisibilă, astfel încât solicită respingerea acesteia.

Sub un al doilea aspect, pârâtul roagă să se observe că reclamantul nu face dovada interesului de a promova prezenta cerere de anulare a H.G. nr.293/2021, condiție de exercițiu a oricărei acțiuni în justiție.

Pentru a fi parte într-un proces este necesar să fie întrunite nu numai condițiile privind capacitatea și calitatea procesuală, ci și aceea a existenței unui interes legitim, născut și actual, personal și direct.

Potrivit dispozițiilor art.32 alin.(I) Cod proc. civ., calitatea procesuală și interesul sunt două condiții distincte ale acțiunii civile, iar analiza lor se impune independent și consecutiv.

Interesul" este calificat unanim în doctrină și în jurisprudență ca fiind o condiție de exercițiu a acțiunii civile și de promovare a oricărei forme procedurale ce intră în conținutul

acesteia, nefiind suficientă afirmarea existenței unui drept actual, ci și justificarea folosului practic urmărit prin punerea în mișcare a procedurii judiciare.

Prin urmare, interesul trebuie să fie în legătură cu pretenția formulată, să existe în momentul în care se exercită dreptul la acțiune, să îl vizeze pe cel care recurge la forma procedurală, iar nu pe altcineva.

În cauza dedusă judecării, exercițiul dreptului la acțiune și recunoașterea interesului legitim nu pot interveni decât în condițiile prevăzute de art.21 și art.52 din Constituția României, republicată, și de legea aplicabilă căii procedurale alese, respectiv de Legea contenciosului administrativ nr.554/2004.

Potrivit prevederilor constituționale ale art.21, din Titlul II - Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale, Capitolul 1, „orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime”.

Prin urmare, dispozițiile Legii nr.554/2004 își găsesc suportul în prevederile legii fundamentale, iar din analiza acestora reiese că instanțele de contencios administrativ au obligația de a analiza și de a se pronunța și prin prisma existenței interesului legitim, nu doar a dreptului subiectiv.

Menționează că art.8 alinul1) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 prevede că „persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula cereri de 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”.

Referindu-se la acest text de lege, Curtea Constituțională a reținut, în considerentele Deciziei nr.66/2009, publicată în M.Of. nr.135/04.03.2009, faptul că prin acțiunea introdusă în | temeiul Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat trebuie să dovedească mai întâi că a avut loc o încălcare a dreptului sau interesului lor legitim privat, după care să susțină în sprijinul cererii și vătămarea interesului public, ce decurge din actul administrativ atacat.

Or, pârâtul roagă să se constate că reclamantul nu probează existența încălcării vreunui drept personal, recunoscut de lege, prin adoptarea hotărârii contestate sau unui interes legitim, astfel cum sunt acestea definite la art.2 alin. 10 lit. o) și lit. p) din Legea nr.554/2004, iar motivele prezentate ar putea fi incluse în categoria interesului general.

În concluzie, solicită instanței să admită excepția invocată și să respingă cererea de chemare în judecată ca fiind lipsită de interes.

Pe fondul cauzei, pârâtul solicită respingerea cererii de chemare în judecată ca neîntemeiată, pentru următoarele considerente:

Hotărârea Guvernului nr.293/2021 a fost adoptată ținând cont de prevederile Ordonanței j de urgență a Guvernului nr. 11/2020 precum și de prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.70/2020, având în vedere prevederile Legii nr.53/2003 - Codul muncii, și cele ale Legii nr.81/2018, luând în considerare prevederile art.16 alin.(1) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 și pe cele ale art.1 alin.(3) din Hotărârea Guvernului nr.557/2016,; având în vedere faptul că evaluarea realizată în baza factorilor de risc prevăzuți la art.3 alin.(4) din Legea nr.55/2020 indică necesitatea menținerii unui răspuns amplificat la situația de urgență determinată de răspândirea noului coronavirus, aspecte materializate în cuprinsul documentului intitulat „Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 7.03.2021”, întocmit la nivelul Centrului Național de Conducere și Coordonare a Intervenției, precum și ținând seama de propunerile cuprinse în Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.16/2021.

Temeiul legal al adoptării acestei hotărâri l-au constituit prevederile art.108 din Constituția României, republicată, și cele ale art.3, 4, 6 și art.71 alin.(1) din Legea nr.55/2020.

Actul administrativ contestat a fost adoptat de Executiv, astfel cum reiese și din Nota de fundamentare a acesteia, prin însușirea proiectului inițiat de Ministerul Afacerilor Interne, dar și de alte organe de specialitate ale administrației publice centrale cu atribuții în acest domeniu.

La elaborarea acestei hotărâri de Guvern au fost respectate dispozițiile Legii nr.24/2000, precum și cele cuprinse în Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, regulament aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009, proiectul hotărârii fiind avizat de către autoritățile publice interesate în aplicarea acesteia, respectiv de Ministerul Finanțelor Publice și Ministerul Justiției.

Pârâtul învederează că, sub aspectul oportunității, adoptarea H.G. nr.293/2021 a fost determinată de motivele menționate în Nota de fundamentare ale acesteia, respectiv cele regăsite în Secțiunea a 2-a „Motivul emiterii actului normativ” - punctul 1 „Descrierea situației actuale” din respectivul document.

Prin raportare la susținerile părții reclamante, pârâtul roagă să se observe că nu pot fi reținute elemente de nelegalitate ale Hotărârii Guvernului nr.293/2021, sau eventuale împrejurări de natură a crea o îndoială asupra legalității, veridicității și autenticității acestui act administrativ.

Legalitatea actului administrativ impune respectarea anumitor cerințe:

- actele să fie adoptate sau emise de către autoritățile competente din punct de vedere material/teritorial și în limitele acestor competențe;
- conținutul actului administrativ să fie conform cu conținutul legii în baza căreia este emis;
- actele să corespundă scopului urmărit de legea pe care o pun în executare;
- actele să fie adoptate sau emise în forma specifică actelor administrative și a normelor de tehnică legislativă prevăzute de lege.

Toate aceste cerințe esențiale au fost respectate în cauză, hotărârea de Guvern contestată fiind emisă în deplină concordanță cu prevederile art.3, 4, 6 și art.71 alin.(1) din Legea nr.55/2020.

Subliniază faptul că H.G. nr.293/2021 cuprinde măsurile concrete necesar a fi întreprinse pe durata stării de alertă pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 posibilitatea restrângerii unor drepturi și libertăți fiind prevăzută de Legea nr.55/2020 și nu de actul administrativ contestat, în acord cu prevederile legale și jurisprudența instanței de contencios constituțional care a statuat faptul că restrângerea drepturilor și a libertăților nu se poate realiza decât prin lege, astfel cum rezultă din interpretarea coroborată a dispozițiilor art.53 și ale art. 115 alin.(6) din Constituție.

Așadar actul administrativ care face obiectul acțiunii s-a emis pentru punerea în aplicare a dispozițiilor Legii nr.55/2020 și, în mod evident, nu conține soluții legislative care să fie contrare, cu concepția sau finalitatea urmărită de actele de bază.

Reclamantul susține că respectiva hotărâre de Guvern încalcă grav drepturile fundamentale garantate de Constituție și tratatele internaționale privind egalitatea în drepturi, dreptul la gândire, dreptul la libertatea conștiinței și de religie.

În acest sens, pârâtul precizează că toate măsurile dispuse atât în perioada stării de urgență, cât și în prezent, în perioada stării de alertă, au fost instituite în limitele permise de Constituția României, în măsura art.53 din Constituție care prevede că „(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități, naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. (2)

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

Conform normei juridice referite, trei condiții cumulative trebuie respectate pentru ca, anumite drepturi ale persoanelor, să poată fi restrânse, în condiții legalmente corecte, în contextul stării de urgență:

Ingerința trebuie să fie prevăzută de lege.

Potrivit C.E.D.O., prin lege se înțelege orice act normativ care este accesibil și previzibil.

În situația de față, restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților în stare de urgență nu este dispusă de Guvernul României, prin H.G. nr.293/2021 sau celelalte hotărâri prin care a fost prelungită succesiv starea de alertă, ci este prevăzută într-o lege, anume Legea nr.55/2020. Astfel cum s-a reținut în jurisprudența constituțională, restrângerea unor drepturi; constituționale este admisă, ea răspunzând nevoii de a asigura securitatea juridică a drepturilor și, libertăților celorlalți, atât din perspectiva intereselor individuale, cât și a celor naționale sau de grup și a binelui public, fiind și o modalitate de salvagardare a unor drepturi în situațiile în care exercițiul lor are un caracter antisocial.

Ingerința trebuie să urmărească un scop legitim.

În acest caz măsurile care ne limitează drepturile și libertățile fundamentale trebuie să aibă drept scopuri protejarea sănătății și siguranța publică. Convenția europeană enumera! scopurile care pot da caracter legitim restrângerii unui drept relativ: securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protejarea sănătății și a moralei, protejarea drepturilor și libertăților altora, împiedicarea divulgării de informații confidențiale sau garantarea autorității și imparțialității puterii.

Din nou, și această condiție este îndeplinită, măsurile fiind dispuse în vederea prevenirii și împiedicării răspândirii la nivel național a virusului SARS-CoV2.

Ingerința trebuie să fie necesară și proporțională într-o societate democratică.

Curtea europeană a apreciat că ingerința trebuie să răspundă unei nevoi sociale imperioase. Autoritățile statului sunt cele care vor aprecia necesitatea ingerinței, pentru că ele dispun de o marjă de apreciere, mai mult sau mai puțin vastă în funcție de dreptul în cauză. Jurisprudența Curții europene cere ca ingerința să fie proporțională cu scopul legitim urmărit. Aprecierea, în concret, a proporționalității pe care o face Curtea europeană ține cont de existența nevoii sociale imperioase, or, în speță, toate măsurile sunt dispuse în scopul îndeplinirii obligației ce-i incumbă Statului Român, potrivit art.34 alin.(2) din Constituția României, unde se stipulează faptul că statul este obligat să ia măsuri pentru asigurarea [...] sănătății publice"

Astfel, se poate aprecia că măsurile stabilite de autorități în contextul combaterii pandemiei de coronavirus au fost subsumate obligației statului de ocrotire a sănătății publice; fiind adoptate și implementate avându-se în vedere necesitatea asigurării unui just și proporțional echilibru între drepturile și libertățile fundamentale, în ansamblul lor.

Toate măsurile au fost luate în limitele legale, având la bază principiul priorității interesului public și protejarea sănătății publice, astfel că nu se poate discuta despre un exces de putere în impunerea restricțiilor, acestea fiind absolut necesare dată fiind situația de fapt.

Pârâțul roagă să se constate că interesul public legitim, în speță asigurarea sănătății publice, determină dispunerea unor măsuri restrictive, instituite în vederea protejării; cetățenilor.

Astfel cum am arătat mai sus, legea fundamentală impune Statului să dispună măsurile necesare pentru a garanta asigurarea igienei și a sănătății publice (art.34 alin.2).

În acest context, arată că România este parte semnatară a Regulamentului Sanitar Internațional (2005) adoptat de Adunarea Generală a Organizației Mondiale a Sănătății

(OMS), iar prin Hotărârea 758/2009 pentru punerea în aplicare a Regulamentului Sanitar Internațional 2005 se arată că: art.3 alin.(l) lit. d) în situația alertelor internaționale, evaluează informațiile primite de la OMS referitoare la evenimente care amenință sănătatea publică și care evoluează pe teritoriul altui stat, utilizează instrumentul de decizie prevăzut în anexa nr.2 la RSI2005 în vederea evaluării riscului de sănătate publică pentru România și recomandă implementarea măsurilor de sănătate publică de răspuns atunci când este cazul.

În acest punct al apărărilor, pârâtul învederează faptul că, la nivelul Ministerului Afacerilor Interne își desfășoară activitatea Grupul de suport tehnic - științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României, care a fost înființat prin Hotărârea nr.3/2016 a Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență. Acesta are ca scop monitorizarea alertelor internaționale emise de Organizația Mondială a Sănătății și a stării de pericol pe care o generează pe teritoriul României, gestionarea și coordonarea intervențiilor, instruirea personalului competent, în scopul prevenirii și controlul bolilor cu potențial foarte ridicat de transmitere și răspândire pe teritoriul României.

Începând cu luna martie 2020, în cadrul ședințelor acestui Grup au fost prezentate recomandările Ministerului Sănătății, ale organismelor internaționale (Organizația Mondială a Sănătății, Centrul de Control al Bolilor din China), Institutului Național de Sănătate Publică, etc. care trebuie implementate pentru combaterea infecțiilor cu „Coronavirus” și au fost discutate măsurile care trebuie aplicate la nivelul fiecărei instituții.

Experții au analizat experiența țărilor grav afectate de evoluția virusului și măsurile care au avut impact pozitiv în limitarea răspândirii acestuia și care au vizat acțiuni în planul sănătății publice, concomitent cu limitarea sau întreruperea activităților socio-economice neesențiale, dar mai ales îngrădirea exercitării unor drepturi și libertăți fundamentale, fără de care celelalte acțiuni desfășurate nu ar fi putut avea efectul scontat.

Relativ la art.34 din Constituția României, arată că dreptul la ocrotirea sănătății persoanei presupune, din partea statului, două obligații principale și anume: de abținere, respectiv de a nu aduce atingere sănătății persoanei prin recurgerea la acțiuni violente/nonviolente, și de asigurare a cadrului necesar protejării dreptului, ambele subsumate interesului public legitim.

În contextul fenomenului de pandemie de magnitudinea celui cu care societatea internațională se confruntă actualmente, declarat ca atare de către Organizația Mondială a Sănătății, la data de 11.03.2020, autoritățile române au luat măsurile legislative și administrative necesare pentru prevenirea și combaterea infectării cu noul coronavirus.

În conformitate cu prevederile art.2 din Legea nr.55/2020, starea de alertă reprezintă răspunsul la o situație de urgență de amploare și intensitate deosebite, determinată de unul sau mai multe tipuri de risc, constând într-un ansamblu de măsuri cu caracter temporar, proporționale cu nivelul de gravitate manifestat sau prognozat al acesteia și necesare pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa vieții, sănătății persoanelor, mediului înconjurător, valorilor materiale și culturale importante ori a proprietății.

În ceea ce privește Hotărârea Guvernului nr.293/2021, astfel cum a precizat anterior, aceasta a fost adoptată ținând seama și de propunerile din Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.16/10.03.2021.

Aceste analize ale factorilor de risc, ce au fost realizate de specialiști în domeniul sănătății; publice și a situațiilor de urgență, descriu în detaliu: amploarea situației de urgență, respectiv manifestarea generalizată a tipului de risc la nivel național, prin metode specifice de analiză și calcul, intensitatea situației de urgență, respectiv viteza de evoluție, înregistrată sau prognozată, a fenomenelor distructive și gradul de perturbare a stării de normalitate, insuficiența și/sau inadecvarea capacităților de răspuns, densitatea demografică în zona afectată de tipul de risc, existența și gradul de dezvoltare a infrastructurii adecvate gestionării tipului de risc.

Precizează că toate criticile din acțiune, în sensul că prin hotărâre de Guvern a fost restricționat exercițiul drepturilor fundamentale, nu pot fi primite, întrucât actul administrativ contestat a fost emis în limitele și executarea Legii nr.55/2020.

Cu privire la criticile reclamantului în ceea ce privește prelungirea succesivă a stării de alertă pe teritoriul României prin emiterea unor hotărâri de Guvern, menționează faptul că posibilitatea dispunerii prelungirii acestei măsuri este acordată Executivului de legiuitor prin dispozițiile art.3 alin.(2) din Legea nr.55/2020.

În ceea ce privește măsura interzicerii circulației persoanelor în afara locuinței/gospodăriei în intervalul orar 22.00-05.00, menționează faptul că, la art.2 alin.(1) din Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.293/2021, se prevede că această măsură este dispusă în temeiul prevederilor art.5 alin.(3) lit. b) din Legea nr.55/2020, fiind totodată stabilite și excepțiile de la această regulă.

Totodată, contrar celor afirmate de partea reclamantă, în ceea ce privește măsura obligativității purtării măștii de protecție, trebuie observat faptul că în cuprinsul art. 1 al Anexei nr.2 la Hotărârea Guvernului nr.293/2021, este precizat temeiul juridic al acestei măsuri, respectiv prevederile art.5 alin.(2) lit. d) și cele ale art.13 lit. a) din Legea nr.55/2020, precum și faptul că prin ordin comun al ministrului sănătății și al ministrului afacerilor interne se vor stabili condițiile exercitării acestei măsuri. Prin urmare, începând cu data de 06.11.2020 legea prevedea posibilitatea instituirii respectivei măsuri.

Pentru adoptarea măsurilor criticate de reclamant s-a ținut seama de evaluarea realizată în baza factorilor de risc prevăzuți la art.3 alin.(4) din Legea nr.55/2020, această evaluare indicând necesitatea menținerii unui răspuns amplificat la situația de urgență determinată de răspândirea noului coronavirus, aspecte materializate în cuprinsul documentelor intitulate „Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generată de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 7.03.2021”.

Analizând argumentele din cuprinsul cererii de chemare în judecată, observă faptul că, în cea mai mare parte, acestea nu privesc motive de nelegalitate a actelor contestate, ci reprezintă mai degrabă aprecieri subiective, nefundamentate.

Așadar, contrar susținerilor reclamantului, restrângerile contestate nu au un caracter neconstituțional, acestea fiind stabilite prin lege - art.5 alin. (3) lit. b) din Legea nr.55/2020. așa cum a menționat.

Dispoziția legală invocată este pusă în aplicare prin acte normative de rang inferior emise în executarea legii, cum este și hotărârea de Guvern criticată prin prezentul demers judiciar, acestea fiind emise cu respectarea mecanismului constituțional reglementat de art.53 alin.(1) și art.108 alin.(1) și (2) din Constituția României.

Reclamantul invocă disparat unele prevederi constituționale cu ignorarea mecanismului de legiferare și de punere în aplicare a legii, reglementat prin Constituția României, prin lege neputându-se reglementa modalități concrete în care dispozițiile sale se duc la îndeplinire, această chestiune fiind una de executare a legii.

Afirmațiile reclamantului nu pot înlocui datele, cifrele, recomandările Ministerului Sănătății, ale organismelor internaționale (Organizația Mondială a Sănătății, Centrul de Control al Bolilor din China), Institutului Național de Sănătate Publică, instituții cu expertiză în materie. Este de necontestat faptul că efectele virusului Covid 19 sunt extraordinare și nemaiîntâlnite, pandemia fiind, pentru întreaga omenire, atât o provocare medicală, cât și o provocare de ordin economic și social, și, din această perspectivă, în opinia sa, nicio persoană, nici măcar o instanță de judecată, nu poate face o justă apreciere asupra consecințelor ce pot apărea prin neluarea unor măsuri în scopul de a încetini răspândirea virusului, după cum nu se poate pronunța asupra oportunității dispunerii anumitor măsuri sau luării anumitor decizii.

Ceea ce poate să facă instanța de judecată, potrivit competențelor, este să analizeze dacă actele administrative supuse controlului judecătoresc sunt în concordanță cu prevederile legii

și a actelor de nivel superior, ori, așa cum a arătat actul administrativ contestat a fost emis în limitele și cu respectarea prevederilor Legii nr.55/2020.

În concluzie, H.G. nr.293/2021 a fost emisă în temeiul și în executarea Legii nr.55/2020, adoptată de Parlamentul României, act normativ de nivel superior, cu respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În final, opinează că măsurile conținute de prevederile legale contestate urmăresc un scop legitim, respectiv protejarea vieții și limitarea efectelor pandemiei de Covid-19 asupra sănătății persoanelor, sens în care sunt proporționale cu situația de risc epidemiologie crescut, impunându-se ca acestea să fie acceptate ca fiind în marja de apreciere a autorității publice. Prin argumentele aduse, reclamantul îi solicită practic instanței să-și depășească limitele controlului jurisdicțional asupra excesului de putere și să se substituie autorităților într-o analiză de oportunitate.

În concluzie, apreciază că susținerile părții reclamante privind vătămarea unor drepturi ori libertăți recunoscute de lege prin adoptarea Hotărârii Guvernului nr.293/2021 sunt nefondate și nu pot demonstra nelegalitatea acesteia, motiv pentru care solicităm respingerea cererii de chemare în judecată ca neîntemeiată.

În susținerea apărărilor, pârâtul roagă să îi fie încuviințată proba cu înscrisuri.

Depune, în acest sens, înscrisurile care reprezintă documentația care a stat la baza adoptării Hotărârii Guvernului nr.293/2021.

Prin **cererea adițională modificatoare/precizatoare** formulată de reclamantul PIPEREA GHEORGHE și depusă la dosar la data de 04.06.2021 (filele 98-110 dosar nr.1815/2/2021, vol. I), acesta a solicitat în contradictoriu și cu pârâtul COMITETUL NAȚIONAL PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ, *pe de o parte*, **constatarea inexistenței Hotărârii CNSU nr. 16/2021** privind propunerea prelungirii stării de alertă și a măsurilor necesar a fi aplicate pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei COVID-19, **a Hotărârii CNSU nr. 22/2021** privind propunerea prelungirii stării de alertă și a măsurilor necesar a fi aplicate pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei COVID-19 și aprobarea listei țărilor/zonelor/teritoriilor de risc epidemiologie pentru care se instituia măsura carantinei asupra persoanelor care sosesc în România din acestea, în contextul pandemiei COVID -19, **a Hotărârii nr. 36/2020** privind constatarea pandemiei de Covid -19 și stabilirea unor măsuri necesar a fi aplicate pentru protecția populației **și a Hotărârii CNSU nr. 26/2021** privind propunerea prelungirii stării de alertă și a măsurilor necesar a fi aplicate pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 și aprobarea listei țărilor/zonelor/teritoriilor de risc epidemiologie pentru care se instituie măsura carantinei asupra persoanelor care sosesc în România din acestea, în contextul pandemiei de COVID 19, *iar, pe de altă parte*, **anularea Hotărârii de Guvern nr. 432/2021**, publicată în Monitorul Oficial nr. 369 din 09.04.2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 13 aprilie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplica pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 și a Anexelor nr. 1, II și III ale Hotărârii și a Hotărârii de Guvern nr. 531/2021, publicată în Monitorul Oficial nr. 488 din 11.05.2021, privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 13 mai 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 și a Anexelor nr. I, II și III ale Hotărârii astfel cum a fost modificată prin Hotărârea de Guvern nr. 550/2021 pentru modificarea și completarea anexelor 2 și 3 la Hotărârea Guvernului nr. 531/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 13 mai 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

În motivare, reclamantul a arătat că *Hotărârile CNSU* nr. 12/2021, nr. 22/2021, nr. 26/2021 și nr. 36/2020 sunt acte normative inexistente, întrucât nu au fost publicate în Monitorul Oficial al României.

Totodată, reclamantul a arătat că *Hotărârile de Guvern* nr. 293/2021, 432/2021 și 531/2021: - **sunt lovite de nulitate absolută** întrucât: au fost adoptate cu încălcarea prevederilor art. 71 din Legea 55/2020 coroborat cu dispozițiile art. 11 alin. 1 și alin. 5 din Legea 24/2000 și art. 42 din OUG 21/2004; au fost adoptate cu încălcarea prevederilor art.2 din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social; - **sunt nelegale** întrucât nu respectă dispozițiile art. 3 din Legea nr. 55/2021, privitoare la analiza factorilor de risc care au determinat adoptarea actelor normative și implicit prelungirea stării de alertă; - **încalcă dispozițiile** art. 10 din Legea 24/2000 privind necesitatea obținerii avizului Consiliului Legislativ și a respectării acestuia, implicit a observațiilor și propunerilor Consiliului Legislativ ; - **sunt nelegale** întrucât nu justifică caracterul temporar și proporțional al măsurilor restrictive adoptate astfel cum prevăd dispozițiile art. 53 din Constituție.

Cu titlu prealabil, reclamantul menționează faptul că acțiunea în anulare a celor 3 Hotărâri de Guvern (HG 293/2021, HG 432/2021 și HG 531/2021), precum și a celor 4 Hotărâri CNSU (Hotărârea CNSU nr. 16/2021 , Hotărârea CNSU nr. 22/2021, Hotărârea CNSU nr. 36/2020 și Hotărârea CNSU 26/2021) este exceptată de la procedura instituită de dispozițiile art. 7 din Legea 554/2004 în ceea ce privește obligativitatea parcurgerii procedurii prealabile.

Având în vedere că actele administrative atacate au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice, înseamnă că, în conformitate cu art. 7 alin. (5) din Legea 554/2004, nu este obligatorie plângerea prealabilă, acțiunea în anulare putând fi introdusă direct la instanța de contencios administrativ.

În dezvoltarea criticilor de nelegalitate, reclamantul arată că Hotărârile CNSU nr. 12/2021, nr. 22/2021, nr. 36/2020 și nr. 26/2021 sunt acte normative inexistente, întrucât nu au fost publicate în Monitorul Oficial

Hotărârile CNSU au fost adoptate în temeiul atribuțiilor conferite acestui comitet prin OUG nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență. Dispozițiile art. 42 din OUG 21/2004 reglementează obligativitatea publicării în Monitorul Oficial a actelor normative prin care se stabilește aplicarea de măsuri pe perioadă stării de alertă și se dispune prelungirea/încetarea stării de alertă.

Totodată, potrivit art. 11 alin. 1 și alin. 5 din Legea nr.24/2000, actele normative, pentru a intra în vigoare se publică în Monitorul Oficial al României.

Or, în cazul de față, cele patru hotărâri adoptate de CNSU care au stat la baza celor trei Hotărâri de Guvern ce fac obiectul prezentului litigiu nu au fost publicate în Monitorul Oficial, deși au ca obiect prelungirea stării de alertă și măsurile adoptate pe perioada stării de alertă.

Verificând Monitorul Oficial se poate observa că niciuna dintre hotărârile CNSU adoptate în anul 2021, implicit cele atacate în prezentul litigiu, și nici Hotărârea CNSU nr.36/2020, nu au fost publicate în Monitorul Oficial al României, în dovedirea acestui aspect depune anexat prezentei acțiuni extras din programul legislativ Lege 5, potrivit cărora hotărârile CNSU au fost publicate în Broșura 1/2021 și Broșura 1/2020. Or, Monitorul Oficial al României nu cuprinde nici o secțiune intitulată Broșură.

Precizează că Avocatul Poporului s-a sesizat din oficiu cu privire la faptul că hotărârile CNSU nu au fost publicate în Monitorul Oficial și a solicitat lămuriri cu privire la motivele de fapt și de drept pentru care, pe de o parte, hotărârile adoptate de CNSU în anul 2021 nu au respectat condiția publicării în Monitorul Oficial și, pe de alta parte, anumite hotărâri CNSU nu au fost publicate nici măcar pe site-urile gov.ro și stirioficiale.ro. Depune în acest sens,

adresa nr. 6614/30.03.2021 comunicată de Avocatul Poporului către Prim-Ministrul României și către CNSU. Potrivit informațiilor de pe site-ul instituției, adresa comunicată de Avocatul Poporului nu a primit un răspuns din partea destinatarilor.

În atare situație, actele normative reprezentate de hotărârile CNSU sunt inexistente.

În cazul actelor administrative inexistente nu mai operează prezumția de legalitate, încălcarea legii fiind atât de evidentă încât oricine o poate sesiza. Cu alte cuvinte, viciul legalității afectează actul în așa măsură încât aceste este lipsit „ab initio” de prezumția de legalitate astfel încât se poate considera că actul nici nu a luat ființă. Ca regulă a regimului juridic al inexistenței actelor administrative, trebuie admis dreptul subiectelor destinate ale actului administrativ de a se apăra în fața oricărei autorități publice prin invocarea inexistenței. Corespunzător acestui drept, trebuie admisă existența obligației autorității respective de a constata, utilizând prerogativele de putere publică de care dispun, inexistența actului administrativ. Instituția inexistenței actului juridic este recunoscută de legislativ. Potrivit art. 100 alin. 1 din Constituția României, decretele Președintelui sunt considerate inexistente în cazul nepublicării. De asemenea, potrivit art. 108 alin. 4 din Constituția României, actele Guvernului sunt considerate inexistente în cazul nepublicării în Monitorul Oficial.

Având în vedere că inexistența actului normativ poate fi constatată de orice subiect interesat, actul neavând nici măcar prezumția de legalitate, cu atât mai mult poate fi constatată de către instanța de contencios administrativ în cadrul unei acțiuni formulate în conformitate cu prevederile Legii 554/2004.

Potrivit doctrinei „deși teoretic se poate distinge inexistența de nulitatea absolută, practic efectul este același, întrucât în ambele situații actul este desființat în întregime cu efect retroactiv. Totuși, distincția între cele două sancțiuni este marcată de faptul că actul lovit de nulitate absolută continuă să producă efecte juridice, în baza prezumției de legalitate, până în momentul în care se constată, cu efect retroactiv, nulitatea actului administrativ de către organele competente, pe când în cazul inexistenței, actul nu beneficiază de la bun început de această prezumție și nu poate fi pus în executare”.

Cu privire la inexistența actului normativ pentru nepublicare în Monitorul Oficial, Înalta Curte de Casație și Justiție s-a pronunțat încă din anul 2007.

Astfel, prin decizia nr. 4672/2007, Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal a admis recursul, a casat sentința nr. 1839/26.06.2007 a Curții de Apel București - Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal și a constatat nelegalitatea Ordinului nr.91/1991 al N. în parte privind următoarele prevederi „formularele, procedura de autorizare și conținutul documentațiilor au fost transmise E. și Primăriei Municipiului B și urmează a fi publicate într-o broșură ce va fi difuzată prefecturilor și primăriilor, în vederea punerii lor la dispoziția celor interesați contra cost”.

A fost constatată nelegalitatea art.3 din Ordinal nr. 176/2000 al K.

Instanța supremă a reținut că actele normative menționate sunt nelegale în parte, întrucât textele precizate nu au prevăzut publicarea normelor respective în Monitorul Oficial al României și astfel, acele norme sunt inexistente.

Pentru a intra în vigoare și textele în discuție ordinele contestate trebuiau publicate în Monitorul Oficial al României în totalitate, inclusiv anexele, singura modalitate de intrare în vigoare a dispozițiilor normative este publicarea lor în Monitorul Oficial al României, conform disp. art.57 din Constituția României din anul 1965, în vigoare la data emiterii Ordinului nr.91/1991 și art. 78 din Constituția României din 21.11.1991, în vigoare la data emiterii Ordinului N. 176/2000.

În considerarea celor mai sus menționate, reclamantul solicită în principal, să se constate inexistența celor patru acte administrative normative (Hotărârea CNSU nr. 12/2021, nr. 22/2021 și nr. 36/2020), iar în subsidiar, să se constate nulitatea absolută a acestora, ca

urmare faptului că nu au fost respectate dispozițiile art. 42 din OUG nr. 21/2004, privind obligativitatea publicării în Monitorul Oficial a actelor normative.

În altă ordine de idei, reclamantul arată că **Hotărârile de Guvern nr. 293/2021, 432/2021 și 531/2021: - sunt lovite de nulitate absolută întrucât:** au fost adoptate cu încălcarea prevederilor art. 71 din Legea 55/2020 coroborat cu dispozițiile art. 11 alin. 1 și alin. 5 din Legea 24/2000 și art. 42 din OUG 21/2004; au fost adoptate cu încălcarea prevederilor art.2 din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social; - **sunt nelegale** întrucât nu respectă dispozițiile art. 3 din Legea nr. 55/2021, privitoare la analiza factorilor de risc care au determinat adoptarea actelor normative, și implicit prelungirea stării de alertă; încalcă dispozițiile art. 10 din Legea 24/2000 privind necesitatea obținerii avizului Consiliului Legislativ și a respectării acestuia, implicit a observațiilor și propunerilor Consiliului Legislativ; nu justifică caracterul temporar și proporțional al măsurilor restrictive adoptate astfel cum prevăd dispozițiile art. 53 din Constituție

De asemenea, având în vedere că Hotărârea de Guvern nr. 432/2021 și Hotărârea de Guvern nr. 531/2021 prelungesc măsurile adoptate prin Hotărârea nr. 293 din 10 martie 2021, reclamantul solicită să se aibă în vedere criticile de nelegalitate expuse pe larg în cuprinsul cererii introductive.

Totodată, în completarea celor menționate în cuprinsul cererii introductive, reclamantul arată următoarele:

Drepturile și libertățile cetățenilor pot fi limitate doar pentru cazuri justificate și necesare pentru înlăturarea unor calamități naturale sau urmări ale unui sinistru deosebit de grav, ceea ce, în situația de față, nu există și nu este probat. În România, nu există un act de declarare a stării de epidemie, care să justifice adoptarea și menținerea măsurilor restrictive pe o perioadă de mai mult de 1 (un) an.

Singurul act normativ care ar fi trebuit să "îmbrace" din punct de vedere juridic starea care a determinat adoptarea acestor măsuri restrictive adoptate de către Guvernul României este un act normativ inexistent/nul, astfel cum s-a demonstrat în cele ce preced.

Dincolo de faptul că acest act normativ a fost adoptat ulterior adoptării și implementării restricțiilor determinate de necesitatea înlăturării consecințelor pandemiei, Hotărârea CNSU nr. 36 din 21.07.2020 prin care, la art. 1, se certifică pandemia de COVID - 19 declarată de Organizația Mondială a Sănătății la data de 11.03.2020" este un act juridic care nu produce efecte juridice întrucât nu a fost publicat în Monitorul Oficial.

Așadar, lipsește situația premisă la care fac trimitere dispozițiile art. 53 din Constituția României. Drepturile și libertățile constituționale pot fi limitate în exercițiul lor numai pentru cazuri justificate de necesitatea înlăturării unei calamități naturale ori a consecințelor unui dezastru sau ale unui sinistru deosebit de grav; nu exista, în mod oficial, o stare de epidemie/pandemie, deci nici calamitate naturală; de asemenea, nu exista un dezastru ale cărei consecințe să fie înlăturate prin starea de alertă, întrucât așa cum a evidențiat pe larg în cuprinsul întâmpinării, măsurile adoptate nu au condus la limitarea numărului de cazuri confirmate pozitiv COVID - 19, din contră, au produs și produc zilnic consecințe nefaste asupra principalelor domenii de activitate la nivel național.

În legătură cu legalitatea și eficiența măsurilor restrictive face trimitere și la considerentele Deciziei CCR nr. 458/25.06.2020, potrivit căroră „în mod special administrația centrală și locală - sunt cele mai în măsură să identifice și să stabilească acel set de acțiuni necesare intervenției adecvate fiecărei etape de evoluție a pandemiei, însă măsurile dispuse nu se pot întemeia decât pe un cadru legal primar, care se subordonează prevederilor constituționale și internaționale referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi și al unor libertăți. Având în vedere că situația de criză generată de o pandemie reprezintă premisa

inevitabilă a unor astfel de restrângeri, legislația națională trebuie însoțită de garanții clare și eficiente împotriva oricăror abuzuri sau acțiuni discreționare ori ilegale".

Or, restrângerea pe termen indefinit a drepturilor și libertăților reprezintă o încălcare flagrantă a prevederilor constituționale și internaționale referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi și al unor libertăți iar lipsa de transparență/ opozabilitate (a se vedea nepublicarea unor acte normative cu impact major asupra restrângerilor implementate) în mod evident nu asigură o garanție clară și eficientă împotriva abuzurilor sau acțiunilor discreționare ori ilegale.

În acest sens a apreciat și Curtea de Apel Brașov, într-o cauză având ca obiect anularea unui Ordinului nr. 1493/2020 prin care se aduce atingere dreptului la protecția datelor cu caracter personal, dar și dreptului la viață privată reglementat de Constituție, reținând că „argumentul părților, care au justificat măsurile adoptate prin Ordinul nr. 1493/2020 prin caracterul excepțional al situației actuale, nu poate fi reținut ca fiind plauzibil și suficient pentru încălcarea normelor constituționale referitoare la condițiile în care se pot aduce restrângeri exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale".

Potrivit celui mai recent raport al Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), publicat în data de 6 mai 2021, 34% din populația României a fost depistată pozitiv cu virusul SARS - Cov - 2 până în data de 3 mai 2021, adică sunt deja 7 (șapte) milioane de oameni vindecați. Așadar, rata de imunizare naturală la covid este de o treime din populație. Potrivit aceluiași raport, indicatorul „effective R” (effective reproductive number) este de 0,78% la noi în țară, încă din data de 28 aprilie 2021, în timp ce 21 de țări europene au un astfel de indicator mai mare decât 1(unu).

În statistica virusologilor, când acest indice este mai mic de 1 (unu), ca la noi, epidemia începe să dispară, devenind endemică. Ca atare, în contextul acestei pante descendente, prelungirea stării de alertă este netemeinică și nelegală.

Netemeinicia și nelegalitatea actelor administrative atacate este confirmată chiar de către Ministerul Sănătății, care a menționat recent că „din datele raportate de spitale către INSP - Centrul Național de Statistică și Informatică în Sănătate Publică, conform prevederilor Ordinului nr. 1782/2006, pentru anul calendaristic 2020 s-au raportat un număr de 26.106 decese, din care 227 decese cu diagnostic principal COVID - 19 (1%) și respectiv 25.875 decese cu diagnostic secundar de COVID (99%). Raportările au provenit de la 284 spitale.

Dintre decesele cu diagnostic principal de COVID, 225 sunt raportate de Institutul Național de Boli Infecțioase Matei Balș și 2 de Spitalul Colentina București. De asemenea, un singur decedat are codul U07.2 (deces suspect de COVID), restul având codul U07.1 (confirmat COVID)."

Aceste două rapoarte demonstrează că nu a existat o bază științifică pentru menținerea stării de alertă (specifică unei situații de criză, excepționale) pe o perioadă de 1 an de zile în contextul în care indicatorul „effective R” este de 0,78%, sub pragul de 1% care definește epidemia, iar numărul deceselor provocate de COVID - 19 în anul 2020 a fost de 225.

În mod evident sunt încălcate cele 2 principii consacrate de prevederile art. 53 din Constituția României respectiv temporalitatea și proporționalitatea măsurilor restrictive de drepturi și libertăți fundamentale.

Pentru toate argumentele expuse în cererea introductivă și în prezenta cerere precizatoare și completatoare, reclamantul solicită admiterea acțiunii, cu consecința anulării celor patru Hotărâri ale CNSU și a celor trei Hotărâri de Guvern,

În drept, reclamantul se prevalează de dispozițiile legale menționate în cele ce preced.

În probațiune, reclamantul solicită încuviințarea probei cu înscrisuri.

În cadrul probei cu înscrisuri, reclamantul solicită, în temeiul art. 13 din Legea nr.554/2004, să se pună în vedere intimatului să depună la dosarul cauzei întreaga documentație care a stat la baza emiterii actului/actelor atacate/atacat.

La data de 04.06.2021 (filele 113-118 dosar nr.1815/2/2021, vol. I), reclamantul a formulat răspuns la întâmpinarea depusă de pârâtul Guvernul României și Note scrise cu privire la cererea de intervenție accesorie depusă de petentul Ministerul Afacerilor Interne, prin care solicită, în esență, următoarele: - respingerea ca inadmisibilă a cererii de intervenție accesorie depusă de petentul Ministerul Afacerilor Interne; - în ipoteza admisibilității cererii de intervenție, respingerea ca neîntemeiate a excepțiilor formulate de petentul cu cerere de intervenție accesorie; - respingerea ca neîntemeiate a excepțiilor formulate de pârâtul Guvernul României prin întâmpinarea depusă la dosarul cauzei; - admiterea cererii introductive astfel cum a fost formulată, precizată și completată.

La data de 28.06.2021 (filele 75-81 dosar nr.1815/2/2021, vol. II), reclamantul a formulat **o a doua cerere modificatoare/precizatoare**, prin care a completat obiectul acțiunii cu două capete de cerere, solicitând, pe de o parte, anularea Hotărârii de Guvern nr.636/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 12 iunie 2021 pe o perioadă de 30 zile, iar, pe de altă parte, ca instanța, în contradictoriu cu pârâtul COMITETUL NAȚIONAL PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ, să anuleze, respectiv să constate inexistența Hotărârii CNSU nr. 38/2021, inclusiv pentru criticile invocate în prima cerere modificatoare.

În motivare, reclamantul arată, în mod suplimentar, că prin Decizia nr. 3479 pronunțată la data de 09.06.2021 în dosarul nr. 3251/2/2021, Înalta Curte de Casație și Justiție (ÎCCJ), în recurs, a anulat Hotărârea Comitetului pentru Situații de Urgență nr. 9/2021, reținând, printre altele, „Faptul că, potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004, Comitetul Național pentru Situații de Urgență este un organ interinstituțional, nu poate conduce la concluzia că acesta ar avea un alt statut juridic decât instituțiile care au concurat la formarea lui, mai ales în condițiile în care, așa cum am arătat mai sus, potrivit Constituției României, o astfel de categorie de autorități publice centrale care să nu aparțină Administrației publice centrale de specialitate nu este reglementată de legea fundamentală. Nici argumentul instanței de fond, potrivit căruia art. 15 alin. 4) din Legea nr. 136/2020 ar statua, implicit, în sensul lipsei obligației de publicare a actului atacat în Monitorul Oficial al României, nu poate fi primit, articolul menționat făcând, într-adevăr, vorbire de acte care se publică și acte care nu se publică în Monitorul Oficial al României, fără, însă, să reglementeze un regim de publicare a actelor derogator de la normele generale și fără să se poată concluziona în sensul că o hotărâre a Comitetului de Național pentru Situații de Urgență emisă în temeiul art. 11 din același act normativ ar face parte din categoria actelor care nu trebuie publicate. (...) în concluzie, pentru ca hotărârea atacată să intre în vigoare și să producă în mod legal efecte juridice era necesară publicarea acesteia în Monitorul Oficial (...)”.

Arată reclamantul, totodată, că întrucât niciuna dintre hotărârile emise de CNSU și atacate în prezenta cauză nu a fost publicată în Monitorul Oficial al României, se impune a se constata puterea de lucru judecat a considerentelor acestei decizii ÎCCJ și, aplicând mutatis mutandis raționamentul expus de Înalta Curte de Casație și Justiție și în speța de față, se impune a fi anulate actele atacate.

Prin încheierea din 28.06.2021, pronunțată în dosarul nr. 1815/2/2021 al Curții de Apel București – Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal, s-a admis excepția de necompetență materială procesuală (de specializare) și s-a declinat competența de soluționare a capetelor de cerere privind anularea Hotărârilor CNSU nr. 22/2021, nr. 36/2020, nr. 26/2021 și nr. 38/09.06.2021 în favoarea unui complet specializat, constituit potrivit art. 15 alin 10 din Legea nr. 136/2020.

Totodată, prin aceeași încheiere, s-au dispus celelalte capete ale acțiunii și s-a acordat termen la data de 13.09.2021, ora 13.00, când vor fi citate părțile, precum și terțul intervenient.

În urma repartizării legale, cauza referitoare la capetele de cerere în privința cărora s-a admis excepția de necompetență materială procesuală (de specializare), respectiv cele privind anularea Hotărârilor CNSU nr. 22/2021, nr. 36/2020, nr. 26/2021 și nr. 38/09.06.2021, a fost înregistrată pe rolul Curții de Apel București – Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal la data de 28.06.2021, sub nr.4457/2/2021.

La data de 05.07.2021, în urma solicitării instanței de judecată, reclamantul a precizat cadrul procesual pasiv, arătând că pârât în prezenta cauză este Comitetul Național pentru Situații de Urgență, acesta fiind emitentul hotărârilor atacate în dosarul de față.

La termenul de judecată din data de 08.07.2021, reclamantul, prin avocat, a învederat că „există legătură de cauzalitate între solicitarea de anulare a hotărârilor Comitetului Național pentru Situații de Urgență și solicitarea de anulare a hotărârilor de Guvern, întrucât hotărârile de Guvern au fost adoptate în baza hotărârilor Comitetului Național pentru Situații de Urgență, astfel că în situația în care se va constata că aceste hotărâri nu există, hotărârile de Guvern vor rămâne fără fundament juridic”.

La termenul de judecată din data de 15.07.2021, reclamantul, prin avocat, a precizat că „obiectul dosarului este constatarea inexistenței hotărârilor CNSU litigioase, iar în subsidiar anularea acestora”.

Tot la termenul de judecată din data de 15.07.2021, instanța a pus în vedere reclamantului, prin avocat, să precizeze „dacă apreciază că hotărârile CNSU atacate reprezintă în integralitatea lor acte administrative cu caracter normativ, sub toate aspectele la care se referă , inclusiv pentru chestiunile vizând propunerile de prelungire a stării de alertă și de măsuri în legătură cu starea de alertă”.

În raport de această din urmă chestiune pusă în dezbatere, la termenul de judecată din data de 22.07.2021, instanța a pus în discuția părților excepția inadmisibilității atacării pe cale principală a prevederilor din actele atacate care se referă la unele propuneri de prelungire a stării de alertă și de măsuri..

Tot la termenul de judecată din data de 22.07.2021, pârâtul Comitetul Național pentru Situații de Urgență, prin consilier juridic, a invocat excepția inadmisibilității acțiunii prin raportare la obiectul acesteia, respectiv sub aspectul solicitării de a se constata, pe cale principală, inexistența unui act administrativ cu caracter normativ.

La data de 20.07.2021, pârâtul Comitetul Național pentru Situații de Urgență a depus întâmpinare, prin care a invocat prezumția de lucru judecat pentru HCNSU nr.38/2021 și HCNSU nr. 36/2020, având în vedere că a fost exercitat de către Curtea de Apel București controlul de legalitate a acestor două hotărâri în dosare cu obiect similar, cu referire la sentința civilă nr. 1089/2021 din 06.07.2021, pronunțată în dosarul nr. 4408/2/2021 al Curții de. Apel București - Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal, și excepția lipsei de interes în promovarea acțiunii prezente, iar pe fond, a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

Referitor la prezumția de lucru judecat, întemeiată pe art. 432 C.proc.civ., pârâtul CNSU arată că, în dosarul nr. 4408/2/2021 al Curții de. Apel București - Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal, reclamantul Curt Remus a formulat în contradictoriu cu Comitetul Național pentru Situații de Urgență, o cerere de anulare a HCN.SU nr. 38/2021.1, iar prin sentința civilă nr. 1089/2021 din 06.07.2021, Curtea a respins acțiunea.

Dat fiind faptul, că hotărârea nu este definitivă, pentru a evita pronunțarea unor hotărâri contrare, solicită instanței să constate că există .prezumția, de lucru judecat a cererii privind constatarea inexistenței hotărârii C.N'.S..U.-nr.38/2021.

Prin Decizia nr, 1777 din 25 iunie 2015 pronunțată în recurs de Secția a II-a civilă a înaltei Curți de Casație și Justiție având ca obiect constatare nulitate absolută clauză contractuală, s-a statuat următoarele; condiția de aplicare a autorității de lucru judecat

presupune identitatea de acțiuni (părți, obiect și cauză juridică) ce oprește repetarea judecății, iar puterea, prezumția de lucru judecat, impune consecvența în judecată, astfel că ceea ce s-a constatat și statuat printr-o hotărâre nu trebuie să fie contrazis printr-o altă hotărâre.

Astfel, soluția pronunțată de instanță trebuie să țină cont de dezlegarea dată deja asupra problemei de drept deduse judecății, dând eficiență prezumției puterii de lucru judecat și constatând totodată că a mai fost odată dezlegată chestiunea litigioasă.

Referitor la excepția lipsei de interes, pârâtul CNSU arată că, având ca reper 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.

În conformitate cu prevederile art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020 "toate actele administrative cu caracter normativ privind instituirea, modificarea sau încetarea măsurilor din prezenta lege pot fi atacate de către orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim la instanța competentă, cu acțiune în anulare la instanța de judecată competentă, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 5 zile de la publicarea actului administrativ în Monitorul Oficial al României sau de la data luării la cunoștință a conținutului actului în cazul nepublicării acestuia".

În speță, se poate observa faptul că intimatul reclamant nu face dovada vătămării efective a drepturilor sale, ci se rezumă la a susține în cererea de chemare în judecată, cu referire la Hotărârea Guvernului nr. 293/10.03.2021, că "actul administrativ a cărui anulare o solicit produce efecte erga omnes, deci și asupra subsemnatului".

În susținerea lor afirmate, pârâtul menționează Decizia nr. 1/2021 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, care „a statuat următoarele:

"Noțiunea de interes legitim care poate fi ocrotit pe calea contenciosului administrativ nu se confundă cu noțiunea de interes. în sensul de condiție, de exercitare a dreptului la acțiune în dreptul procesual civil. Stabilirea existenței unei vătămări aduse unui drept ori unui interes legitim se: face pe baza probelor administrate, fiind o problemă de fond în litigiul administrativ.

Atât din cuprinsul cererii de chemare în judecată, cât și din susținerile orale ale intimătei reclamante în fața instanței de recurs, se desprinde concluzia că aceasta tinde la ocrotirea unui interes legitim public constând în obținerea unui precedent care va confirma faptul că nici la nivel național nu există o reglementare care să impună obligativitatea purtării măștii și în spațiile deschise și în intenția de a. fi adoptate legi și dispoziții care să respecte actele normative cu forță superioară.

Or, așa cum am arătat mai sus, persoanele fizice pot formula capete de cerere prin care să invoce apărarea unui interes legitim, însă numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat

Cum existența vătămării afirmate nu a fost dovedită, Înalta Curte reține că nu există un interes legitim în demersul judiciar al intimătei reclamante ce s-ar impune a fi ocrotit prin anularea dispozițiilor legale atacate".

Cu privire la critica adusă hotărârilor CNSU atacate pentru nepublicarea în Monitorul Oficial, pârâtul arată că în situația hotărârilor Comitetului Național pentru Situații de Urgenți în discuție nu sunt aplicabile prevederile art. 11 din Legea nr. 24/2000, privind

regimul publicării actelor normative în Monitorul Oficial, având în vedere următoarele considerente:

În conformitate cu prevederile art. 8¹ alin. (3) din OUG 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare OUG nr. 21/2004, Comitetul Național pentru Situații de Urgență (CIMSU) este un "organism 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",

HCNSU nr. 38/2021, HCNSU nr. 22/2021 și HCNSU nr. 26/2021 au fost emise, printre alte dispoziții normative, în considerarea art. 42 alin. (1) din OUG nr. Legea nr. 55/2020 care stabilește 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.

Însă, excepția cu privire la obligativitatea publicării acestor tipuri de hotărâri, care au ca obiect propuneri cu privire la prelungirea stării de alertă, a fost prevăzută de alin. (2) al art. 72 din Legea nr. 55/2020 care a stabilit faptul că dispoziția de la art. 42 alin. (1) din OUG nr. 21/2004. nu se aplică.

Această lipsă de obligativitate a publicării în Monitorul Oficial, statuată de legiuitor prin norma precizată anterior, are în vedere faptul că prin aceste tipuri de hotărâri, Comitetul Național pentru Situații de Urgență formulează propuneri cu privire la prelungirea stării de alertă precum și unele măsuri privind gestionarea acestei situații, propuneri care urmează să stea la baza analizei și, după caz, materializării în hotărârea Guvernului privind prelungirea acestei stări.

Pe de altă parte, se poate observa faptul că hotărârile emise de CNSU pe acest subiect au caracter administrativ, acestea fiind documente de analiză pe baza cărora urmează să fie fundamentată și adoptată o decizie a Guvernului României.

În acest sens, cu titlu de exemplu, menționează art. 1 din HCNSU nr. 38/2021: se propune prelungirea stării de alertă pe întreg teritoriu național, pe o perioadă de 30 de zile, începând cu 12.06.2021.

Hotărârea nr. 38/2021 a stat la baza emiterii HG nr. 636/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 12.06.2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea pandemiei de COVID-19,

Așadar, măsura propusă prin actul-contestat a căpătat caracter obligatoriu odată cu emiterea și publicarea HG nr. 636/2021, acesta fiind actul producător de efecte juridice, în lipsa emiterii hotărârii de guvern măsurile conținute de HCNSU nr. 38/2021 reprezintă numai propuneri, neavând un caracter obligatoriu și având natura unui act preparator.

Din cele expuse mai sus se poate concluziona faptul că prevederile din anexa 1 la HCNSU nr. 38/2021 nu sunt apte, prin ele însele, să dea naștere, să modifice sau să stingă raporturi juridice.

Odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, denumită în continuare Legea nr. 55/2020, prevederile art. 42 din OUG nr. 21/2004 au devenit inaplicabile în virtutea art. 72 alin. (2) din Lege.

Menționează faptul că aceeași opinie a fost formulată de Curtea de Ape! Cluj în sentința civilă nr. 103/2021 care a reținut următoarele:

"Raportat la acest argument, reținem că dispozițiile art. 42 din O.U.G. nr. 21/2004 nu sunt aplicabile pentru starea de alertă instituită pentru prevenirea și combaterea unei pandemii COVID-19.

În acest sens, art. 72 alin. 2 din Legea nr. 55/2020 statuează că „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 Ut 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 al 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."

Astfel, art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020 stabilește o normă specială care derogă de la norma de drept comun privind publicarea acestui tip de act administrativ, hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență prevăzută la art.42 din OUG nr. 21/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Nepublicarea în Monitorul Oficial a hotărârilor C.N.S.U. care au stat la baza hotărârilor de guvern nu afectează valabilitatea acestora, având în vedere faptul că hotărârile C.N.S.U. au presupus propuneri de măsuri.

Chestiunea obligativității sau nu a publicării hotărârilor C.N.S.U. a făcut obiectul analizei în mai multe cauze aflate pe rolul instanțelor și, ca urmare a unei practici neunitare din ultima vreme, legiuitorul a intervenit în mod expres prin adoptarea O.U.G.nr.63/2021 pentru modificarea art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, precum și pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, care la pct. I aduce o modificare la art. 15(4) din Legea nr.136/2021 justificat de exercitarea liberului acces la justiție și respectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor, astfel : 15(4) "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".

În concluzie, până la intrarea în vigoare a O.U.G.nr.63/2021, publicată în Monitorul Oficial nr.243/30.06.2021, au fost aplicabile în privința hotărârilor C.N.S.U. dispozițiile art.72 din Legea nr.55/2020 raportat la art.42 din O.U.G.nr.21/2004, așa cum am arătat anterior, potrivit principiului "tempus regit actum".

Pe de alta parte, hotărârile CNSU atacate, deși nu sunt publicate în Monitorul Oficial al României, au fost comunicate populației prin diverse mijloace:

1, publicarea promptă pe diverse site-uri ale autorităților publice cu atribuții în combaterea răspândirii și ținerii sub control a pandemiei, precum: a. Hotărâri și legislație | COVID-19 știri oficiale (stirioficiale.ro); b. Măsuri (gov.ro); c. Centrul Național de Supraveghere și Control al Bolilor Transmisibile - redheader (cnsbct.ro);

2. preluarea conținutului acestora de către diverse surse mass - media, fiind diseminate prin canalele de radio- televiziune, presă printată și presă online, rețele de socializare

Astfel, s-a asigurat accesul publicului larg la prevederile acestor hotărâri, iar măsurile prevăzute de acestea au dobândit aplicabilitate și au produs efecte, iar aceste efecte sunt imposibil de neglijat. A prezenta un act care a dat naștere unui număr considerabil de consecințe juridice ca un act ce nu se poate bucura nici măcar de prezumția de legalitate și

care poate fi cu lejeritate ignorat de cetățenii în sarcina cărora se impune respectarea hotărârilor ce emană de la autoritățile competente să-i protejeze în contextul grav al pandemiei poate constitui un precedent periculos.

În al doilea rând, după cum se afirmă și în doctrină, nepublicarea unui act administrativ nu poate constitui singurul argument pe care să se întemeieze decizia de constatare a inexistenței actului administrativ, nepublicarea unui act administrativ trebuind alăturat cel puțin unui alt argument pe care să-l întărească.

În caz contrar, dacă s-ar accepta ca un act administrativ ce stabilește linii și direcții de urmat în situația pandemică actuală, pur și simplu, să fie neluat în considerare de cei cărora li se adresează, doar din considerentul nepublicării în Monitorul Oficial al României, s-ar consolida ideea că un act care este valid din absolut toate celelalte puncte de vedere, fără a prezenta vreun viciu de orice natură, adus la cunoștința populației pe diverse canale și respectat de cea mai mare parte a celor cărora li se adresează și care a produs deja efecte, să fie considerat a nu fi existat nici măcar o secundă.

Inexistența, ca noțiune juridică, este reglementată în mai multe acte normative. În art. 35 C. pr. civ., prin care este stipulat faptul că "cel care are interes poate să ceară constatarea existenței sau inexistenței unui drept. Cererea nu poate fi primită dacă partea poate cere realizarea dreptului pe orice altă cale prevăzută de lege."

Cererile în constatare de drepturi au caracter subsidiar în raport cu cererile în realizare de drepturi, motiv pentru care instanța de judecată sesizată cu soluționarea unei astfel de cereri în constatare va invoca și va admite, în acest caz, din oficiu, excepția caracterului subsidiar al cererii în constatare în raport de cererea în realizare, respingând în consecință cererea ca inadmisibilă (excepția în cauză fiind o excepție de fond/ absolută și peremptorie).

Astfel, inexistența, ca și noțiune reglementată prin art. 35 C. pr. Civ., nu este reglementată în ceea ce privește un act administrativ cu caracter normativ, iar acțiunea în constatare a acestui fapt depinde o acțiune în realizare³ a dreptului (ex: acțiunea în revendicare).

Noțiunea de inexistență a unui act este reglementată în ceea ce privește inexistența anumitor acte normative expres precizate de legiuitor, respectiv decretele Președintelui (art. 100 din Constituția României), hotărârile și ordonanțele Guvernului (art. 108 alin. (4) Constituția României), actelor administrative cu caracter normativ neaplicându-li-se același regim.

Sanțiunea inexistenței unui act administrativ, individual sau normativ, nu este prevăzută la nivelul cadrului normativ, iar legiuitorul constituțional, acolo unde a înțeles să prevadă în mod expres nevoia de publicare, a prevăzut și sanțiunea inexistenței actului normativ, însă, în ceea ce privește actele administrative emise de autoritățile administrației publice centrale, legiuitorul nu numai că nu a prevăzut în mod expres aceasta sancțiune, dar nici nu a creat un temei de constatare a ei.

Prin hotărârile atacată nu s-au instituit măsuri aplicabile direct asupra persoanelor, ci doar a fost stabilit criteriul pe baza căruia se evaluează riscul epidemiologic al unei anumite zone/țări și modalitatea prin care se aplică măsurile de prevenire și limitarea a răspândirii infecțiilor cu SARS-CoV-2, instituirea carantinei realizându-se în mod individual prin decizie a direcției de sănătate publică competentă teritorial, astfel actul administrativ nu are caracter normativ, nefiind necesară publicarea acestuia în Monitorul Oficial.

Regimul juridic al actelor administrative este reglementat prin normă specială, respectiv Legea nr. 554/2004, prin care este specificată expres procedura de verificare/control al acestora, respectiv prin cerere în anularea actului administrativ, nu o cerere în constatare a inexistenței.

În acest sens, pârâtul menționează Decizia nr. 3497/2021 a Înaltei Curți de Casație și Justiție care a aplicat sancțiunea anulării unui act administrativ, nicidecum inexistența acestuia.

În același sens este prevăzută acțiunea în anulare și prin O.U.G. nr.63/2021, pct. I: "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".

Menționează faptul că, în perioada mai 2020 - prezent, au fost contestate mai multe hotărâri ale Comitetului Național pentru Situații de Urgență, majoritatea cererilor de anulare fiind respinse de instanțele de judecată, instanța verificând legalitatea acestora și concluzionând că sunt legale și temeinice.

În acest sens, cu titlu de exemplu, pârâtul precizează dosarele 5888/2/2020, 4474/2/2020, 702/33/2020, 6027/2/2020, 6887/2/2020* și 4408/2/2021, dosare în care au fost respinse cererile de anulare a hotărârilor emise de CNSU, toate fiind hotărâri nepublicate în Monitorul Oficial.

Cu privire la HCNSU nr. 36/2020, pârâtul observă faptul că prin art. 1 din HCNSU nr. 36/2020 nu se instituie măsuri, producătoare de efecte juridice, ci se certifică situația de fapt a pandemiei declarate de OMS, iar, prin celelalte articole se stabilește criteriul pe baza căruia se face stabilirea țărilor/zonelor de risc epidemiologic ridicat, în vederea stabilirii persoanelor care sosesc în România din acestea și cu privire la care se instituie măsura carantinei.

La baza emiterii acestei hotărâri sunt propunerile formulate prin Hotărârea nr. 22 din 20.07.2020 a Grupului de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României.

La data de 30.01.2020, în contextul în care numărul de infectări cu virusul COVID-19 începea să se înmulțească și zonele afectate să fie din ce în ce mai numeroase, directorul general al Organizației Mondiale a Sănătății dr. Tedros Adhanom a declarat epidemia de COVID-19 ca o urgență de sănătate publică la nivel internațional. Această calificare reprezintă cel mai înalt nivel de avertizare ce poate fi declarat de organizația creată în 1948 și este un puternic semnal pentru statele membre la organizație că trebuie să ia urgent atitudine și să acționeze pentru a preveni o răspândire la nivel și mai larg a epidemiei și pentru a o ține cât mai bine sub control, în eventualitatea în care aceasta deja se face simțită.

La data de 11.03.2020, după ce s-au înregistrat 118 000 de infectări cu virusul SARS-CoV-2 în 114 state, directorul general al Organizației Mondiale a Sănătății dr. Tedros Adhanom a ieșit public, declarând calificarea de pandemie acordată răspândirii îmbolnăvirilor cu virusul COVID-19. De asemenea, acesta a rezumat patru linii de acțiune ce ar trebui urmate de guverne: 1. Acțiunile de prevenire și pregătire; 2. Acțiuni pentru detectarea, protejarea și tratarea cazurilor; 3. Acțiuni de reducere a transmiterii; 4. Acțiuni de inovare și învățare.

Conform art. 4 din Constituția Organizației Mondiale a Sănătății, un stat-membru al Organizației Mondiale a Sănătății poate deveni membru al OMS prin semnarea sau acceptarea Constituției OMS, în acord și cu regulile naționale de drept constituțional.

În lumina art. 11 alin. (2) din Constituția României, pentru a deveni parte din sistemul de drept național, un tratat semnat de statul român la nivel internațional trebuie ratificat de Parlamentul României.

Prin Decretul nr. 482 din anul 19727 se ratifică modificările aduse Constituției OMS în urma celei de-a XX-a Adunare Mondială a Sănătății, de pe 23 mai 1967.

De asemenea, potrivit Ordonanței Guvernului 41/1994, care are ca obiect autorizarea plății cotizațiilor la organizațiile internaționale interguvernamentale la care România este parte, statul român este menționat ca fiind membru la Organizația Mondială a Sănătății încă din 1948.

Art. 11 alin. (1) din Constituția României prevede că „statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte”. România se angajează să-și respecte îndatoririle asumate prin tratatele internaționale pe care hotărăște să le încheie sau la care hotărăște să adere.

De altfel, aceasta obligație se poate analiza în raport cu obligația rezultată din art. 2 pct. 2 din Carta Națiunilor Unite⁹, care are un conținut asemănător.

Atât Constituția României, cât și documentul ce stă la baza Organizației Națiunilor Unite consacră, potrivit cu rolul lor, o normă imperativă a dreptului internațional public, un *ius cogens* de la care nu este permisă în niciun fel derogarea, anume „*pacta sunt servanda*”, menit să confere siguranță și certitudine relațiilor Internaționale fără a exista riscul ca una dintre părți să nu-și îndeplinească în mod discreționar obligațiile asumate. Acest principiu este aplicabil indiferent dacă raporturile internaționale se stabilesc între state, între organizații internaționale de drept public sau între state și organizații internaționale de drept public.

Astfel, prin Rezoluția 74/240 de pe data de 03.04.2020, Adunarea Generală a ONU a recunoscut că „pandemia de COVID - 19 necesită un răspuns global bazat pe unitate, solidaritate și pe o cooperare multilaterală revigorată” și a încurajat statele să colaboreze pentru a găsi soluțiile potrivite pentru gestionarea și depășirea crizei sanitare.

În plus, prin Rezoluția Omnibus privind un răspuns coordonat și comprehensiv la pandemia de COVID- 19 din 10.09.2020, Adunarea Generală a calificat pandemia actuală ca „una dintre cele mai mari provocări la nivel global din istoria Națiunilor Unite” și a indicat rolul de catalizator al acțiunilor și măsurilor de răspuns pe care îl are OMS.

Pe cale de consecință, dată fiind relația dintre dreptul național și dreptul internațional și documentele adoptate la nivel internațional, se poate considera că, în virtutea calității de stat - membru al Organizației Mondiale a Sănătății și al Organizației Națiunilor Unite, din momentul declarării pandemiei de COVID-19 de către OMS această măsură a devenit aplicabilă și în România.

A se considera că nu există pandemie pe teritoriul României din cauza faptului că declararea acesteia nu este clar și cert recunoscută într-un act de drept administrativ ar echivala cu o încălcare a obligațiilor asumate de statul român în cadrul tratatelor internaționale la care este parte, ceea ce este inacceptabil.

Prin art. 1 al HCNSU nr. 36/2020 se certifică situația de pandemie declarată și recunoscută la nivel mondial, având, în opinia noastră, un caracter formal.

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, denumită în continuare Legea nr. 55/2020, prevederile art. 42 din OUG nr. 21/2004 au devenit inaplicabile în virtutea art. 72 alin. (2) din Lege.

Menționează faptul că aceeași opinie a fost formulată de Curtea de Apel Cluj în sentința civilă nr. 103/2021 care a reținut următoarele:

„Raportat la acest argument, reținem că dispozițiile art. 42 din O.U.G. nr. 21/2004 nu sunt aplicabile pentru starea de alertă instituită pentru prevenirea și combaterea unei pandemii COVID-19.”

În acest sens, art. 72 alin. 2 din Legea nr. 55/2020 statuează că „pentru starea de alertă instituită pentru prevenirea și combaterea unei pandemii COVID-19, dispozițiile art. 2 lit. f) și m), art. 4 alin. (1) lit. 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 al 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”.

Reluând concluzia, prin art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020 se derogă de la normele de drept comun privind publicarea acestui tip de act administrativ, nepublicarea în Monitorul Oficial la momentul

Cu privire la analizele factorilor de risc, pârâtul arată că pentru adoptarea măsurilor propuse prin HCNSU nr. 38/2021 și criticate de reclamant, s-a ținut seama de evaluarea realizată în baza factorilor de risc prevăzuți la art. 3 alin. (4) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările ulterioare, această evaluare indicând necesitatea menținerii unui răspuns amplificat la situația de urgență determinată de răspândirea noului coronavirus, aspecte materializate în cuprinsul documentului intitulat „Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generată de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 07.05.2021”, întocmit la nivelul Centrului Național de Conducere și Coordonare a Intervenției.

Analiza factorilor de risc prevede următoarele:

” Progresele înregistrate inițial în controlul efectelor pandemiei trebuie să fie menținute/adaptate pentru a preveni un impact negativ major asupra sistemului sanitar.

Transmisibilitate crescută a noilor tulpini ale virusului SARS-CoV-2 poate schimba situația actuală, respectiv curba descendentă, și poate înscrie România pe o curbă ascendentă similari altor state europene, motiv pentru care este necesară menținerea/adaptarea măsurilor aprobate și integrarea acestora la nivel național.

Având în vedere aspectele prezentate anterior, se propun următoarele: - Analiza constantă a factorilor de risc pentru localitățile care depășesc o rată de incidență cumulată a cazurilor, în ultimele 14 zile, de peste 3 cazuri la 1.000 de locuitori și inițierea demersurilor pentru aplicarea măsurii de carantină zonali acolo unde este necesar, în baza analizelor de risc epidemiologice efectuate de către direcțiile de sănătate publică*; - Menținerea/adaptarea măsurilor de prevenire și combatere a transmiterii virusului SARS-CoV-2 atât la nivel local, județean, cât și național, care să permită gestionarea situației la parametri adecvați nivelului de gravitate înregistrat, precum și o reacție rapidă în funcție de evoluția pandemiei; - Continuarea coordonării integrate și unitare a modului de aplicare pe întreg teritoriul național a măsurilor de limitare, combatere și control al infecției cu virusul SARS-CoV-2; - Identificarea timpurie a focarelor de transmitere pentru a controla evoluția epidemiei, menținând funcționarea sistemului de sănătate publică cu evitarea unei încărcări suplimentare a acestuia; - Menținerea/adaptarea unui nivel ridicat al acțiunilor de informare a populației (continuarea campaniei audio-vizuale) cu privire la riscul ridicat al infectării și la importanța continuării respectării stricte a tuturor măsurilor necesare pentru reducerea transmiterii virusului, cum ar fi igiena individuală, utilizarea măștilor de protecție și distanțarea, fizică.; - Menținerea/adaptarea măsurilor pentru diminuarea impactului tipului de risc și asigurarea rezilienței comunităților, în raport cu nivelul de răspândire a virusului; - Continuare programului de voluntariat în sprijinul unităților sanitare și al serviciilor de urgență prespitalicească desfășurat în baza OUG 197/2020 privind unele măsuri în domeniul asistenței medicale pentru prevenirea și combaterea efectelor de COVID - 19; - Menținerea/adaptarea măsurilor de împiedicare a răspândirii virusului și de protecție a populației, în funcție de evoluția situației epidemiologice determinată de noile variante ale virusului SARS-CoV-2.”

Pentru adoptarea măsurilor propuse prin HCNSU nr. 22/2021 și criticate de reclamant, s-a ținut seama de evaluarea realizată în baza factorilor de risc prevăzuți la art. 3 alin. (4) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările ulterioare, această evaluare indicând necesitatea menținerii unui răspuns amplificat la situația de urgență determinată de răspândirea noului coronavirus, aspecte materializate în cuprinsul documentului intitulat „Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generată de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 06.04.2021”. întocmit la nivelul Centrului Național de Conducere și Coordonare a Intervenției.

Analiza factorilor de risc, anexată, prevede necesitatea impunerii măsurilor de răspuns ca urmare a unor variante nou apărute a virusului ; a se vedea punctul IV din Analiză "Interpretarea factorilor de risc privind apariția unor noi variante ale virusului SARS-CoV2"

Pentru adoptarea măsurilor propuse prin HCNSU nr. 26/2021 și criticate de reclamant, s-a ținut seama de evaluarea realizată în baza factorilor de risc prevăzuți la art. 3 alin. (4) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările ulterioare, această evaluare indicând necesitatea menținerii unui răspuns amplificat la situația de urgență determinată de răspândirea noului coronavirus, aspecte materializate în cuprinsul documentului intitulat „Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generată de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 08.05.2021”. întocmit la nivelul Centrului Național de Conducere și Coordonare a Intervenției.

Analiza factorilor de risc, anexată, prevede necesitatea impunerii măsurilor de răspuns ca urmare a unor mutații care au dus la o transmisibilitate crescută și deteriorarea situației epidemiologice : a se vedea punctul IV din Analiză "Interpretarea factorilor de risc privind apariția unor noi variante ale virusului SARS-CoV2",

În concluzie, față de aspectele de fapt și de drept anterior indicate, solicită respingerea cererii formulate de reclamantul Piperea Gheorghe, ca neîntemeiată.

Pârâțul a depus la dosar, în copie conformă cu originalul, hotărârile atacate și următoarele înscrisuri: - Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generată de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 08.05.2021; - Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generată de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 07.06.2021; - Hotărârea nr. 22 din 20.07.2020 a Grupului de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României.

Curtea, față de dispozițiile art.255 și 258 NCPC, a încuviințat la solicitarea părții reclamante administrarea probei cu înscrisurile atașate la dosar, apreciind proba a fi admisibilă potrivit legii și de natură a duce la soluționarea cauzei.

Curtea de Apel București s-a constatat legal sesizată și competentă material să soluționeze prezenta cauză, date fiind prevederile art. 96 noul Cod de procedură civilă, precum și ale art.15 din Legea nr.136/2020.

Examinând cu prioritate, potrivit art. 248 alin.1 Cod procedură civilă, excepția inadmisibilității acțiunii, atât sub aspectul invocat din oficiu, respectiv prin prisma caracterului preparator sau de act premergător al prevederilor (autonome) din actele atacate care se referă la unele propuneri de prelungire a stării de alertă și de măsuri, cât și sub aspectul invocat de pârâțul CNSU, respectiv prin prisma cererii de a se constata, pe cale principală, inexistența unor acte administrative cu caracter normativ. Curtea consideră această excepție de fond, absolută și peremptorie este neîntemeiată pentru considerentele ce vor fi expuse în continuare.

Referitor la primul aspect, Curtea precizează că inadmisibilitatea unei acțiuni poate interveni numai atunci când dreptul pretins nu este recunoscut de lege sau când condițiile de

admisibilitate ale căii procedurale exercitate nu sunt îndeplinite în raport cu reglementarea legală.

Din interpretarea logico-sistematică a prevederilor art. 1 alin. 1 teza întâia (*“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 [...], se poate adresa instanței de contencios administrativ competente [...]”*), art. 2 alin. 1 lit. c) teza întâia (*„În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații [...] act administrativ - actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice [...]”*), art. 8 alin. 1 teza întâia (*„Persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral [...] poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă [...]”*) și art. 18 alin. 2 (*[...] Instanța este competentă să se pronunțe [...] și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății [...]”*) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, rezultă că, în principiu, sunt supuse cenzurii instanțelor de contencios administrativ doar actele administrative, ca manifestări de voință ale autorităților publice, făcute în regim de putere publică, producătoare de efecte juridice prin ele însele, deci nu și operațiunile administrative sau actele premergătoare, ca forme de activitate ale administrației publice care nu produc, prin ele însele, niciun efect juridic.

Asadar, una dintre condițiile de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ în anulare este aceea ca obiectul acțiunii să vizeze un act administrativ, în accepțiunea dată acestei noțiuni de prevederile art. 2 alin. 1 lit. c) din Legea nr. 554/2004.

Operațiunile administrative, ca forme de activitate a administrației publice, care nu produc, în sine, niciun efect juridic, ci pregătesc și fundamentează (operațiuni administrative preparatorii) un act administrativ, îi conferă caracter executoriu (operațiuni administrative care conduc la formarea de acte administrative complexe) sau servesc la îndeplinirea formalităților de publicitate a actului deja emis ori la punerea în aplicare a (executarea) acestui act (operațiuni administrative posterioare emiterii actului), **pot face obiectul verificărilor instanței de contencios administrativ, sub aspectul legalității lor, în condițiile art. 18 alin. 2 din Legea nr. 554/2004, însă, cum nu produc efecte juridice prin ele însele, nu sunt susceptibile de control contencios pe cale principală, ci numai ca și capete de cerere accesorii.**

Or, din istoricul expus al formulării și modificării acțiunii promovate de reclamant, precum și al disjungerii și declinării competenței de soluționare a capetelor de cerere care fac obiectul prezentei cauze, Curtea constată că reclamantul a atacat, în cadrul processual inițial, și Hotărârile de Guvern (acte administrative) prin care s-a dispus asupra propunerilor de prelungire a stării de alertă și de măsuri, rezultând, deci, că sunt îndeplinite condițiile legale pentru ca instanța de contencios administrativ să verifice legalitatea și temeinicia prevederilor care cuprind aceste din urmă propuneri.

Faptul că legiuitorul a înțeles să reglementeze, prin dispozițiile art.15 alin.4 și 6 din Legea nr.136/2020, soluționarea de către un complet specializat doar a acțiunilor în anularea actelor normative emise de CNSU, care, în speță, cuprind și prevederi cu caracter preparator în relație cu Hotărârile de Guvern atacate (capetele de cerere aferente rămânând în competența completului de drept comun în materie, initial investit) nu poate fi interpretat în defavoarea reclamantului, cât timp acesta a îndeplinit toate condițiile legale pentru contestarea prevederilor în discuție, rezultând că excepția inadmisibilității este neîntemeiată sub aspectul examinat aici.

Referitor la cel de-al doilea aspect, invocat de partea pârâtă, în sensul că nu s-ar putea constata, pe cale principală, inexistența unor acte administrative cu caracter normativ, Curtea are în vedere, pe de o parte, că sancțiunea inexistenței actelor

administrative normative nepublicate în Monitorul Oficial este recunoscută, pe lângă o parte a doctrinei juridice, atât în plan legislativ, inclusiv la nivelul Constituției, este adevărat, numai în privința decretelor prezidențiale (art.100 alin.1, potrivit căruia „Nepublicarea atrage inexistența decretului”), cât și în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție și a Curții Constituționale, iar, pe de altă parte, că sancțiunea inexistenței actelor administrative normative este incompatibilă cu sancțiunea nulității, în sensul că sancțiunile în discuție se exclud, fiind evident că nulitatea nu poate interveni decât în cazul unui act juridic care a existat și/sau este în ființă, astfel că nu se poate susține că o acțiune în constatarea inexistenței unui act administrativ normativ nu ar putea fi primită, în conformitate cu prevederile art.35 Cod procedură civilă, pe considerentul că persoana interesată ar avea la îndemână acțiunea în anularea actului, rezultând că oricine justifică un interes poate să solicite constatarea inexistenței unui act administrativ normativ.

În sensul celor expuse anterior, Curtea observă 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 supuse acestei obligații, 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 cauza neinteresând existența materială, în planul realității fizice, a unui înscris care încorporează voința emitentului, ci existența lui în planul realității juridice).

Cu alte cuvinte, un act juridic în privința căruia este prevăzută obligația publicării în Monitorul Oficial pentru intrarea sa în vigoare, nu generează niciun efect juridic cât timp nu a fost publicat și deci, nu beneficiază de nicio prezumție de legalitate, prezumție care, eventual, să poată fi răsturnată ulterior pe calea unei acțiuni în anulare.

De asemenea, faptul că legea fundamentală menționează expres această sancțiune numai în privința anumitor categorii de acte administrative normative, nu echivalează cu interzicerea aplicării ei în privința celorlalte categorii de acte administrative normative, din moment ce Titlul III, Capitolul V, Secțiunea 1 (Administrația publică centrală de specialitate) nu conține nicio referire la actele administrative pe care le pot emite autoritățile publice din administrația publică centrală de specialitate (și deci nici la regimul lor juridic și la sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării lui), ele nefăcând obiectul de reglementare al legii fundamentale.

Totodată, Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 3792 din 30 octombrie 2008, a reținut că actul normativ nepublicat este inexistent :

"Legea nr.24/2000 este clară sub acest aspect, stabilind pentru actele administrative normative publicarea în Monitorul Oficial al României (art.10 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă).

Niciun alt mod de aducere la cunoștința publicului a actelor administrative normative nu suplinește cerința impusă de art.10 alin.(1) sus-menționat (de exemplu, publicarea pe site-ul autorității emitente).

Sancțiunea nepublicării actului administrativ normativ este aceea a inexistenței actului astfel emis".

În același sens s-a pronunțat instanța supremă și prin decizia nr.3883/20.07.2021, dată în dosarul nr.4331/2/2021, prin care respingându-se recursul declarat de pârâul Comitetul Național pentru Situații de Urgență, prin reprezentant legal Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, împotriva sentinței civile nr. 1076 din 1 iulie 2021 a Curții de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, a fost menținută această sentință, prin care s-a constatat inexistența art. 1 din Hotărârea CNSU nr. 40/2021 și a anexelor acesteia, precum și a Hotărârii CNSU nr. 28/2021 și a anexelor acesteia.

De asemenea, Curtea Constituțională, având de determinat conformitatea cu Constituția a limitelor controlului de legalitate permis de dispozițiile art. 1, art. 2 alin. (1) lit.

c), art. 4 alin. (4) și art. 18 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, a statuat, prin decizia nr.429/2019, că:

„33. 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 act 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.

34. Referitor la aplicarea sancțiunii inexistenței actelor administrative cu caracter normativ, nepublicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, la care autorul excepției face referire (ordine ale ministrului de interne), Curtea subliniază că aceasta reprezintă un aspect a cărui clarificare revine instanței judecătorești investite cu soluționarea litigiului în cadrul căreia a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.”

Examinând aceste considerente, Curtea apreciază că cele reținute de Curtea Constituțională reprezintă o recunoaștere implicită a posibilității aplicării sancțiunii inexistenței, inclusiv actelor administrative normative care nu sunt vizate direct de dispozițiile constituționale (decrete prezidențiale, ordonanțe și hotărâri de guvern) și care sunt deduse judecării prin intermediul prevederilor Legii nr.554/2004.

În acest context, Curtea observă că sancțiunea „inexistenței” este admisă de legiuitorul delegat, este adevărat, ulterior emiterii hotărârilor contestate, dar totuși anterior pronunțării prezentei hotărâri judecătorești, prin recenta OUG nr.63/2021, în preambulul căreia se menționează, ca justificare pentru introducerea expresă a condiției publicării în Monitorul Oficial, ca „nepublicarea hotărârilor emise de Comitetul Național pentru Situații de Urgență atrage o sancțiune drastică prin efectele ei, și anume inexistența acestor hotărâri” și ca „prin acest efect de inexistență a hotărârilor Comitetului Național pentru Situații de Urgență, destinatarii acestora urmează să se raporteze la cadrul legal în vigoare ca și când nu ar produce niciun fel de efecte juridice și, implicit, nu pot fi ținuti să aplice prevederile conținute de hotărârile emise”.

Pentru toate aceste considerente, Curtea va respinge excepția inadmisibilității acțiunii, ca neîntemeiată.

Soluționând în mod prioritar, conform art. 248 al.1 Cod procedură Civilă, excepția lipsei de interes a reclamantului în promovarea prezentei acțiuni, Curtea constată că această excepție de fond, peremptorie și absolută este neîntemeiată pentru considerentele ce vor fi expuse în continuare.

Cu titlu preliminar, Curtea precizează că, după cum se arată și în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal (ÎCCJ-SCAF) invocată prin întâmpinare, nu trebuie făcută confuzie între noțiunea de interes legitim consacrată de prevederile art. 1 și art. 8 din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 (versiunea în vigoare la data formulării acțiunii) și noțiunea de interes în sensul de condiție de exercitare a dreptului la acțiune, din dreptul procesual civil.

Astfel, pe de o parte, noțiunea de interes legitim care poate fi ocrotit pe calea contenciosului administrativ este pusă în evidență de prevederile referitoare la necesitatea stabilirii existenței unei vătămări aduse unui drept ori unui interes legitim, care se realizează pe baza probelor administrate, fiind, deci, o problemă de fond în litigiul administrativ.

Pe de altă parte, interesul este una dintre cerințele necesare pentru existența dreptului la acțiune. Altfel spus, interesul, alături de alte condiții predeterminate, conferă calitatea de parte. Cerința interesului răspunde unei maxime celebre – „*Pas d'intérêt, pas d'action*” (nu există interes, nu există acțiune).

Deși Codul nostru de procedură civilă nu definește această condiție de exercițiu a acțiunii, în doctrină s-a arătat că prin interes, se înțelege folosul practic imediat pe care-l are o

parte pentru a justifica punerea în mișcare a procedurii judiciare. Exercițiul acțiunii în justiție cere așadar, o justificare deosebită, prin impunerea condiției interesului urmărindu-se nu numai evitarea unor litigii lipsite de orice utilitate pentru reclamant, pur vexatorii, dar în același timp „menajarea timpului magistraților și a finanțelor statului”, astfel încât rolul instanțelor să nu fie încărcat cu astfel de pricini.

Exigența impusă părții de a justifica un interes pentru a avea dreptul să desfășoare o activitate jurisdicțională, creează în același timp un avantaj pentru judecător: el nu se pronunță asupra fondului unei cereri, câtă vreme nu se justifică un scop în promovarea ei.

Totodată, condiția interesului este necesară nu numai la momentul formulării cererii de chemare în judecată. Această cerință trebuie să fie îndeplinită ori de câte ori pe parcursul procesului, oricare dintre participanții la judecată apelează la una sau alta dintre formele procedurale care alcătuiesc conținutul acțiunii.

Caracterizându-l, interesul este material, patrimonial (atunci când se urmărește, de exemplu, restituirea unui împrumut, plata unei datorii, revendicarea unui bun) sau moral (atunci când se urmărește un scop nepatrimonial, ca de exemplu, în cazul punerii sub interdicție, măsură de natură să îl apere atât pe cel pus sub interdicție, cât și pe terții cu care ar putea încheia diferite acte juridice).

Pentru a justifica sesizarea instanței de judecată, *interesul trebuie să îndeplinească, conform art.33 Cod procedură civilă, anumite condiții:*

1. *să fie legitim*, corespunzător cerințelor legii materiale și procesuale.

Interesul este legitim atunci când se urmărește afirmarea sau realizarea unui drept subiectiv recunoscut de lege, respectiv a unui interes ocrotit de lege și potrivit scopului economic și social pentru care a fost recunoscut.

2. *să fie personal și determinat*, adică folosul practic urmărit prin declanșarea procedurii judiciare să aparțină celui care recurge la forma procedurală respectivă.

Cerința ca interesul să fie personal celui care acționează, reprezintă aspectul subiectiv al condițiilor de exercițiu ale actului procedural:

3. *să fie născut și actual*, să existe în momentul în care este formulată cererea, pentru că rolul judecătorului este de a rezolva litigii deja născute. Un interes eventual, ca și un interes care a trecut, a fost depășit, nu poate fi luat în considerare, decât în scopul de a preveni încălcarea unui drept subiectiv amenințat sau pentru a preîntâmpina producerea unei pagube iminente și care nu s-ar putea repara.

Or, în cauză, argumentele pârâtului în susținerea excepției lipsei de interes nu pun în discuție îndeplinirea acestor condiții, ci vizează aspecte care sunt legate indisolubil de fondul acțiunii, având în vedere că pârâtul invocă faptul că „intimatul reclamant nu face dovada vătămării efective a drepturilor sale”, ceea ce, după cum s-a demonstrat anterior, se realizează pe baza probelor administrate, reprezentând, deci, o problemă de fond în litigiul administrativ dedus judecății.

Pe fondul acțiunii în constatarea inexistenței, respectiv, în subsidiar (astfel cum a precizat reclamantul la termenul de judecată din data de 15.07.2021), anularea Hotărârilor Comitetului Național pentru Situații de Urgență (CNSU) în privința cărora s-a dispus declinarea competenței de soluționare prin încheierea din 28.06.2021, pronunțată în dosarul nr. 1815/2/2021 al Curții de Apel București – Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal, recte Hotărârile CNSU nr. 22/2021, nr. 36/2020, nr. 26/2021 și nr. 38/09.06.2021, **prezenta instanță constată că unicul argument pentru admiterea acțiunii, invocat de reclamant prin cererea modificatoare/precizatoare** depusă la dosar la data de 04.06.2021 (filele 98-110 dosar nr.1815/2/2021, vol. I), **se referă la faptul că hotărârile în discuție nu au fost publicate în Monitorul Oficial al României.**

Totodată, în susținerea caracterului întemeiat al argumentului/motivului invocat, reclamantul s-a prevalat de soluțiile adoptate de Curtea de Apel București în dosarele

nr.4331/2/2021 (definitivă prin decizia nr.3883/20.07.2021 a ÎCCJ-SCAF) și nr.2516/2/2021 (nedefinitivă), precum și pe soluția adoptată, în recurs, de ÎCCJ-SCAF în dosarul nr.3251/2/2021, prin decizia nr.3479/09.06.2021.

În combaterea apărărilor reclamantului, pârâtul CNSU a invocat, în esență, că publicarea Hotărârilor CNSU atacate nu era necesară în considerarea prevederilor speciale ale art.72 alin.2 din Legea nr.55/2020 (versiunea în vigoare la data emiterii hotărârilor atacate) și că există putere de lucru judecat sub acest aspect în raport de soluțiile adoptate de Curtea de Apel București în dosarele nr.4408/2/2021 și nr.4657/2/2021.

Cu titlu prealabil, Curtea precizează că în jurisprudența ÎCCJ (a se vedea, decizia nr.1777/2015 a ÎCCJ - Secția a II-a, decizia nr.1340/21.04.2016 a ÎCCJ) s-a expus modul de aplicare a efectului pozitiv al puterii de lucru judecat, arătându-se că autoritatea de lucru judecat cunoaște două manifestări procesuale, aceea de excepție procesuală și aceea de prezumție, mijloc de probă de natură să demonstreze un anumit fapt în legătură cu raporturile juridice dintre părți.

Dacă în manifestarea sa de excepție procesuală (care corespunde unui efect negativ, extinctiv de natură să oprească o nouă judecată), autoritatea de lucru judecat presupune tripla identitate de elemente (obiect, părți, cauză), nu tot astfel se întâmplă atunci când acest efect important al hotărârii se manifestă pozitiv, demonstrând modalitatea în care au fost dezlegate anterior anumite aspecte litigioase în raporturile dintre părți, fără posibilitatea de a se statua diferit.

Altfel spus, efectul pozitiv al lucrului judecat se impune într-un al doilea proces care are legătură cu chestiunea litigioasă dezlegată anterior, fără posibilitatea de a mai fi contrazis.

Prin urmare, între excepția autorității de lucru judecat și puterea de lucru judecat, există o distincție clară. Astfel, condiția de aplicare a autorității de lucru judecat presupune identitatea de acțiuni (părți, obiect și cauză juridică) ce oprește repetarea judecății, iar puterea, prezumția de lucru judecat, impune consecvența în judecată, astfel că ceea ce s-a constatat și statuat printr-o hotărâre nu trebuie să fie contrazis printr-o altă hotărâre.

În același sens, Curtea reține că, **dată fiind relativitatea efectelor lucrului judecat, este nevoie însă de existența identității de părți ca ceea ce s-a stabilit jurisdicțional anterior să se impună cu efect obligatoriu într-un nou proces**, care să aibă legătură cu aspectele litigioase tranșate deja.

Or, Curtea constată că **nu există identitate de părți** între cauza prezentă și cauzele invocate de părți, astfel că acestea au doar valoarea unor simple argumente de practică judiciară.

În acest context, Curtea precizează că, în raport de jurisprudența CEDO configurată de hotărârea dată în cauza Beian vs România la data de 6.12.2007, se impune a se verifica, distinct de chestiunea incidenței puterii de lucru judecat, dacă există în materie o jurisprudență unitară a instanței supreme căreia să i se dea eficiență.

Tot cu titlu prealabil, Curtea precizează că, în raport de prevederile art.148 și art.204 alin.1 Cod procedură civilă, orice cerere modificatoare/completatoare trebuie promovată în scris, astfel că eventuale argumente suplimentare invocate oral nu pot fi avute în vedere la soluționarea cauzei.

Procedând la examinarea argumentului invocat de reclamant, privind nepublicarea Hotărârilor CNSU atacate în Monitorul Oficial al României, Curtea constată că, în esență, este chemată să statueze asupra incidenței în cauză fie a prevederilor art.11 alin.1 și 5 din Legea nr.24/2000 sau a celor cuprinse în art.42 alin.1 din OUG nr.21/2004, invocate de partea reclamantă, 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”, fie a prevederilor art.72 alin.2 din Legea nr.55/2020 (versiunea în vigoare la data

emiterii actelor atacate), invocate de partea pârâtă, care susține caracterul lor prioritar și că, la data emiterii actelor atacate, aceste prevederi stabileau că nu era obligatorie publicarea în Monitorul Oficial a actelor în discuție.

Conform art. 72 alin. 2 din Legea nr. 55/2020 (versiunea în vigoare la data emiterii actelor atacate) „pentru starea de alertă instituită pentru prevenirea și combaterea unei pandemii COVID-19, dispozițiile art. 2 lit. f) și m), art. 4 alin. (1) lit. 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 al 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”.

Analizându-le, Curtea observă, în mod esențial, că **prevederile art. 72 alin. 2 din Legea nr. 55/2020 (versiunea în vigoare la data emiterii actelor atacate) stabilesc că „pentru starea de alertă instituită pentru prevenirea și combaterea unei pandemii COVID-19”, nu sunt aplicabile, printre altele, dispozițiile art. 42 alin. 1 din OUG nr. 21/2004, rezultând că aceste prevederi, în mod neîndoios, au semnificația că, la data emiterii actelor atacate, nu era obligatorie publicarea lor în Monitorul Oficial al României.**

Cu alte cuvinte, din analiza prevederilor art. 72 alin. 2 din Legea nr. 55/2020 (versiunea în vigoare la data emiterii actelor atacate) rezultă 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 fac parte și hotărârile Comitetului Național pentru Situații de Urgență atacate în cauză, 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.**

Prin urmare, nepublicarea în Monitorul Oficial a hotărârilor C.N.S.U. atacate în cauză nu afectează valabilitatea acestora, având în vedere faptul că hotărârile C.N.S.U. în discuție au vizat certificarea pandemiei de COVID-19, instituirea de măsuri și propuneri de prelungire a stării de alertă și de măsuri în legătură cu prevenirea și combaterea pandemiei de COVID-19.

De altfel, la o concluzie similară a ajuns și Curtea de Apel Cluj, prin sentința civilă nr. 103/2021, invocată de pârât prin întâmpinare.

Mai mult, Curtea constată că această concluzie nu se află în contradicție cu considerentele deciziilor pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal (ÎCCJ-SCAF) în cauzele invocate de partea reclamantă.

Astfel, contrar susținerilor reclamantului, din cuprinsul deciziei nr. 3479/09.06.2021, pronunțată de ÎCCJ-SCAF în dosarul nr. 3251/2/2021, rezultă, fără echivoc, 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 temei de drept, Legea nr. 55/2020”.

Cu alte cuvinte, prin decizia nr.3479/09.06.2021 a ÎCCJ-SCAF s-a argumentat 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 este un fapt necontestat că măsurile cuprinse în Hotărârile CNSU atacate au fost dispuse pentru starea de alertă instituită pentru prevenirea și combaterea pandemiei de Covid-19, iar acest lucru rezultă cu puterea evidenței din conținutul acestor măsuri/propuneri de măsuri. Astfel, după cum s-a arătat mai sus, hotărârile C.N.S.U. în discuție au vizat certificarea pandemiei de COVID-19, instituirea de măsuri și propuneri de prelungire a stării de alertă și de măsuri în legătură cu prevenirea și combaterea pandemiei de COVID-19, inclusiv modificarea/completarea altor. hotărâri C.N.S.U. cuprinzând măsuri din aceeași categorie. Chiar și articolul 3 din Hotărârea CNSU nr.22/2021, care cuprinde o măsură asemănătoare celei dispuse prin Hotărârea CNSU nr.9/2021, este prevăzut în legătură cu starea de alertă și cu măsurile pentru prevenirea și combaterea pandemiei de COVID-19, sens în care Legea nr. 55/2020 este menționată în mod expres ca temei de drept (substanțial).

De asemenea, prin decizia nr.3883/20.07.2021, pronunțată în dosarul nr..4331/2/2021, ÎCCJ-SCAF nu a efectuat o analiză proprie a situațiilor în care se aplică norma specială cuprinsă în 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), limitându-se să constate 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*”.

În acest context, Curtea precizează că, de altfel, ca regulă, actele administrative cu caracter normativ nu cuprind temeiul juridic al publicării lor în Monitorul Oficial al României, ci, în principiu, 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 Hotărârile 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, după cum s-a demonstrat anterior, nu este obligatoriu să se menționeze în cuprinsul actului administrativ temeiul juridic al publicării sau nepublicării sale în Monitorul Oficial al României.

Astfel, prin art.1 din Hotărârile 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 atât a fundamentului juridic, cât și a celui tehnico-științific pentru celelalte măsuri dispuse pentru prevenirea și combaterea pandemiei de COVID-19, cu care formează un tot unitar din această perspectivă.

Referitor la art.2-6 din Hotărârea CNSU nr.36/2020, Curtea observă că acestea 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.

Prin urmare, până la intrarea în vigoare a O.U.G.nr.63/2021, publicată în Monitorul Oficial nr.243/30.06.2021, au fost aplicabile în privința hotărârilor C.N.S.U. care cuprind măsuri de prevenire și combatere a pandemiei de COVID-19, inclusiv hotărârile CNSU atacate în prezenta cauză, 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".

De asemenea, referitor la hotărârile CNSU atacate, Curtea reține, în convergență cu susținerile pârâtului, că, deși nu sunt publicate în Monitorul Oficial al României, ele au fost comunicate populației prin diverse mijloace: - publicarea promptă pe diverse site-uri ale autorităților publice cu atribuții în combaterea răspândirii și ținerii sub control a pandemiei, precum: a. Hotărâri și legislație | COVID-19 știri oficiale (stirioficiale.ro); b. Măsuri (gov.ro); c. Centrul Național de Supraveghere și Control al Bolilor Transmisibile - redheader (cnsbct.ro); - preluarea conținutului acestora de către diverse surse mass - media, fiind diseminate prin canalele de radio- televiziune, presă printată și presă online, rețele de socializare.

În această manieră, s-a asigurat accesul publicului larg la prevederile acestor hotărâri, iar măsurile prevăzute de acestea au dobândit aplicabilitate și au produs efecte, iar aceste efecte sunt imposibil de neglijat. A prezenta un act care a dat naștere unui număr considerabil de consecințe juridice ca un act ce nu se poate bucura nici măcar de prezumția de legalitate și care poate fi cu lejeritate ignorat de cetățenii în sarcina cărora se impune respectarea hotărârilor ce emană de la autoritățile competente să-i protejeze în contextul grav al pandemiei poate constitui un precedent periculos.

Din această perspectivă, Curtea constată că, în mod evident, aserțiunile din preambulul O.U.G.nr.63/2021 nu pot fi interpretate decât ca având un domeniu de aplicare limitat, fără aptitudinea de a afecta valabilitatea actelor administrative din categoria cărora fac parte și hotărârile CNSU atacate, dat fiind că pot exista cazuri de instituire a stării de alertă sau de urgență (cutremure catastrofale, inundații etc.) care, prin natura lor, pot pune în imposibilitate, cel puțin parțială, însăși funcționarea Monitorului Oficial și care pot justifica, deci, având în vedere că administrația publică trebuie să funcționeze și să fie condusă în orice condiții, reglementarea unor derogări de la principiul publicării actelor administrative normative în Monitorul Oficial al României.

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, sub aspectul care interesează în cauză, 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 referă 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.**

În fine, cu caracter suplimentar, Curtea constată că, în cuprinsul acțiunii sale, reclamantul nu a indicat și nu a justificat în mod riguros sau rezonabil folosul practic pentru sine rezultat din anularea Hotărârilor 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, (1) *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. (1¹) din Legea 554/2004, (1¹) *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.

În convergență cu aceste prevederi legale, 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, prefigurat.

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 (1²) 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”, *actio popularis*, 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.

După cum s-a arătat și în jurisprudența atașată la dosar, o astfel de 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) teza ultimă, 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 Hotărârile CNSU atacate, simpla menționare a unor afecțiuni medicale de natură respiratorie, afecțiuni a căror existență este dovedită, nu are aptitudinea de a demonstra îndeplinirea condiției esențiale impuse de art. 1 alin. 1 și de art. 8 alin. 1 și 1¹ din Legea nr. 554/2004.

Pentru ansamblul considerentelor evocate anterior, Curtea apreciază că prezenta acțiune este neîntemeiată, urmând a o respinge în consecință, în temeiul art. 18 din Legea nr. 554/2004.

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

Respinge excepțiile inadmisibilității și lipsei de interes, ca neîntemeiate.

Respinge acțiunea în contencios administrativ și fiscal formulată de reclamantul Piperea Gheorghe cu sediul ales la SCA Piperea și Asociații, cu sediul profesional în București, Splaiul Unirii nr. 223, etaj 3, Sector 3, în contradictoriu cu pârâțul Comitetul Național pentru

Situații de Urgență prin Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, cu sediul în București, Piața Revoluției nr. 1A, sector 1, având ca obiect „anulare act - art. 15 Lg. 136/2020”, ca neîntemeiată.

Cu recurs în 2 zile de la comunicare, recursul urmând a se depune la Curtea de Apel București-Secția a VIII-a.

Pronunțată azi 23.07.2021 prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței.

**PREȘEDINTE,
HORTOLOMEI VICTOR**

**JUDECĂTOR,
PAVELESCU SILVIA**

**JUDECĂTOR,
BEJENAR MELANIA**

**GREFIER,
DINCĂ GEORGIANA-DANIELA**

Red./tehnored. H.V. /2+2 ex.

