

04 ncp

**ROMÂNIA**  
**ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE**  
**SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL**

**DECIZIA NR. 3741**

**Dosar nr. 8178/2/2021**

**Ședința de la 13 iulie 2023**

Președinte Alina Nicoleta Ghica-Velescu - Judecător  
Adriana Florina Secrețeanu - Judecător  
Daniel Gheorghe Severin - Judecător  
Roxana Andreea Cășaru - Magistrat-asistent

Pe rol se află soluționarea recursului declarat de pârâțul Guvernul României prin Secretariatul General al Guvernului împotriva sentinței civile nr. 1 din 4 ianuarie 2022 a Curții de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal și a încheierii de ședință din 14 iulie 2022 privind îndreptarea erorii materiale, precum și a recursului formulat de pârâțul Comitetul Național pentru Situații de Urgență prin reprezentant legal Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne împotriva sentinței civile nr. 1 din 4 ianuarie 2022 a Curții de Apel București - Secția a IX-a de contencios administrativ și fiscal.

Dezbaterile și susținerile părților au avut loc în ședința publică din data de 22 iunie 2023, fiind consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, care face parte integrantă din prezenta decizie, când instanța, având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea la data de 29 iunie 2023 și 13 iulie 2023.

**ÎNALTA CURTE,**

Asupra recursurilor de față;

Din examinarea lucrărilor din dosar, constată următoarele:

**I. Circumstanțele cauzei**

**1.1. Obiectul acțiunii deduse judecătii**

Prin cererea înregistrată la data de 22.12.2021, pe rolul Curții de Apel București - Secția a IX-a Contencios administrativ și fiscal, reclamantul Popa Ioan Aurelian a chemat în judecată pe pârâții Guvernul României, Comitetul Național pentru Situații de Urgență și Ministerul Afacerilor Interne, solicitând instanței, ca prin hotărârea pe care o va pronunța, să dispună, pe cale de ordonanță președințială:

1. Anularea parțială a Hotărârii Guvernului nr. 1242 din 8 decembrie 2021, în ceea ce privește articolele din Anexele la aceasta care permit participarea la diverse activități numai persoanelor vaccinate/imunizate/testate;

2. Anularea parțială a Anexei la Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 112/2021, în ceea ce privește articolele care permit participarea la diverse activități numai persoanelor vaccinate/imunizate/testate;

3. Suspendarea Hotărârii Guvernului nr. 1242 din 8 decembrie 2021 în ceea ce privește articolele din Anexele la aceasta care permit participarea la diverse activități numai persoanelor vaccinate/imunizate/testate;

4. Obligarea pârâților la plata cheltuielilor de judecată constând în taxă de timbru.

Prin cererea înregistrată la data de 24.12.2021, reclamantul a transformat cererea de emitere a unei ordonanțe președințiale, într-o acțiune de drept comun și a completat acțiunea, solicitând:

1. În principal, anularea în întregime a Hotărârii Guvernului nr. 1242/08 decembrie 2021 și a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 112/2021.

2. În subsidiar, anularea parțială a Hotărârii Guvernului nr. 1242/08 decembrie 2021 și anularea parțială a Anexei la Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 112/2021, în ceea ce privește articolele care permit participarea la diverse activități numai persoanelor vaccinate/imunizate/testate;

3. În principal și în subsidiar, suspendarea Hotărârii Guvernului nr. 1242/08 decembrie 2021 în ceea ce privește articolele din Anexele la aceasta care permit participarea la diverse activități numai persoanelor vaccinate/imunizate/testate;

4. În principal și în subsidiar, obligarea pârâților la plata cheltuielilor de judecată constând în taxă de timbru și alte cheltuieli ocazionate de acest litigiu.

La data de 27.12.2021, petentul Secu Cristian Adrian a depus o cerere de intervenție accesorie în interesul reclamantului.

### **1.2. Hotărârea instanței de fond**

Prin sentința civilă nr. 1 din 4 ianuarie 2022, Curtea de Apel București - Secția a IX-a Contencios administrativ și fiscal a dispus următoarele:

- a respins excepția lipsei calității Direcției Generale Juridice a Ministerului Afacerilor Interne de reprezentant al Ministerului Afacerilor Interne, ca neîntemeiată;

- a admis excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtului Ministerul Afacerilor Interne;

- a respins acțiunea introdusă de reclamantul Popa Ioan Aurelian, împotriva pârâtului Ministerul Afacerilor Interne, ca fiind promovată împotriva unei persoane fără calitate procesuală pasivă;

- a respins excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtului Guvernul României, în privința capătului de cerere având ca obiect anularea HCNSU nr. 112/2021, ca lipsită de obiect;

- a respins excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtului Comitetul Național pentru Situații de Urgență, în privința capetelor de cerere având ca obiect suspendarea și anularea HG nr. 1242/2021, ca lipsită de obiect;

- a respins excepția autorității de lucru judecat, ca neîntemeiată;

- a respins excepția inadmisibilității cererii de suspendare, ca neîntemeiată;

- a respins excepția inadmisibilității acțiunii pentru neparcurgerea procedurii prealabile, ca neîntemeiată;
- a respins excepția lipsei de interes, ca neîntemeiată;
- a admis acțiunea introdusă de reclamantul Popa Ioan Aurelian, împotriva pârâților Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență;
- a admis cererea de intervenție accesorie formulată de intervenientul Secu Cristian Adrian, în interesul reclamantului;
- în baza art. 6 din CEDO, a art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, a deciziei CCR nr. 392/2021, a suspendat executarea față de reclamant, a dispozițiilor din anexele HG nr. 1242/2021 care condiționează accesul și participarea reclamantului la servicii și activități, indiferent de persoana fizică sau juridică, de drept privat sau de drept public, care le asigură sau care le organizează, de prezentarea dovezii trecerii prin boală/a dovezii realizării schemei complete de vaccinare/a dovezii testării, până la data încetării aplicabilității acestui act normativ;
- a anulat HG nr. 1242/2021 și HCNSU nr. 112/2021;
- a obligat pârâții Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență, în solidar, la plata către reclamant a sumei de 70 lei, cu titlu de cheltuieli de judecată, constând în taxa de timbru;
- a respins cererea reclamantului privind obligarea la plata cheltuielilor derivate din factura seria AV nr. 0152/31.12.2021, ca neîntemeiată.
- a obligat pârâții Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență, la plata către reclamant a câte unei sume de 10 lei, fiecare, cu titlu de cheltuieli de judecată, constând în taxa de timbru.

Prin încheierea din camera de consiliu de la 4 ianuarie 2022, Curtea de Apel București - Secția a IX-a Contencios administrativ și fiscal a dispus următoarele:

- a admis în parte cererea formulată de petentul Secu Adrian privind îndreptarea erorilor materiale strecurată în minuta sentinței civile nr.1 din data de 04.01.2022, pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a IX-a Contencios administrativ și fiscal, în dosarul nr. 8178/2/2021, privind cererea de chemare în judecată formulată de reclamantul Popa Ioan Aurelian și intervenientul Secu Cristian Adrian împotriva pârâților Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență;
- a îndreptat eroarea materie strecurată în minuta sentinței civile nr.1/04.01.2022, pronunțate în dosarul nr. 8178/2/2021, de către Curtea de Apel București - Sectia a IX-a Contencios administrativ și fiscal, în sensul că în alineatul 16 al minutei, se va menționa: „Obligă pârâții Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență, la plata către intervenient a câte unei sume de 10 lei, fiecare, cu titlu de cheltuieli de judecată, constând în taxa de timbru”, în loc de „Obligă pârâții Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență, la plata către reclamant a câte unei sume de 10 lei, fiecare, cu titlu de cheltuieli de judecată, constând în taxa de timbru”, cum din eroare s-a menționat;
- a respins în rest cererea de îndreptare a erorilor materiale, ca neîntemeiată.

### ***1.3. Căile de atac exercitate în cauză***

**1.3.1. Pârâatul Guvernul României prin Secretariatul General al Guvernului a formulat recurs împotriva sentinței civile nr. 1 din 4 ianuarie 2022 a Curții de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, precum și împotriva încheierii de ședință din 14 iulie 2022 privind îndreptarea erorii materiale.**

Prin cererea transmisă pe email la 22.12.2022, pârâatul Guvernul României a criticat soluția dată prin încheierea de ședință din camera de consiliu de la 14 iulie 2022 prin care s-a dispus obligarea Guvernului României la plata către intervenient a sumei de 10 lei cu titlu de cheltuieli de judecată, constând în taxă de timbru.

Totodată, a criticat sentința civilă nr. 1 din 04.01.2022, apreciind că a fost dată cu aplicarea greșită a legii, fiind incident motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 Cod procedură civilă.

Invocând jurisprudența și literatura de specialitate cu privire la faptul că *interesul* reprezintă o condiție generală ce trebuie îndeplinită în cadrul oricărui proces civil, recurentul-pârât a solicitat instanței să constate că, la acest moment, demersul judiciar având ca obiect suspendarea executării actului contestat a rămas lipsit de interes, întrucât actul nu mai este în vigoare, producându-și efectele timp de 30 de zile, începând cu data de 9 decembrie 2021. În sprijinul celor susținute, a redat din considerentele Deciziei nr. 1/2021 pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în dosarul civil nr. 7332/2/2020.

A arătat că actul în discuție și-a epuizat toate efectele avute în vedere de autoritatea emitentă, efecte pe care reclamantul și intervenientul au dorit să le înlăture prin promovarea cererii de suspendare. În acest context, pentru a stabili dacă reclamantul și intervenientul justifică, în continuare, un interes în susținerea cererii de suspendare, ar trebui prefigurată folosul efectiv pe care l-ar obține.

Pentru aceste motive, a solicitat admiterea recursului și casarea hotărârii și sub aspectul obligării Guvernului României la plata către intervenient a sumei de 10 lei cu titlul de cheltuieli de judecată, constând în taxa de timbru, ca neîntemeiată.

Prin cererea transmisă pe email la 03.01.2023, pârâatul Guvernul României a criticat sentința civilă nr. 1 din 04.01.2022 pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a IX-a Contencios administrativ și fiscal, invocând incidența motivelor de casare prevăzute de dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 6 și 8 Cod procedură civilă.

*Din perspectiva motivului de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 6 Cod procedură civilă, recurentul-pârât a apreciat că instanța a pronunțat o hotărâre nelegală care cuprinde motive străine de natura cauzei.*

În esență, a învederat faptul că nu a regăsit în cuprinsul sentinței atacate aspecte privind cercetarea judecătorească pe care instanța a realizat-o cu privire la cererea de intervenție accesorie a intervenientului Secu Adrian, soluția de a admite cererea sa de intervenție accesorie în interesul reclamantului Popa Ioan Aurelian fiind lipsită de orice motivare, care să se circumscrie exigențelor art. 61 - 64 Cod procedură civilă.

În cauză, instanța de fond nu a analizat cererea de intervenție accesorie a intervenientului Secu Cristian Adrian, prin prisma justificării unui interes, conex

interesului reclamantului, simpla existență a unor dosare similare aflate pe rolul instanțelor de judecată și obținerea unei practici judiciare favorabile, respectiv a relației de prietenie cu reclamantul nu reprezintă justificarea unui interes în cauză.

În ceea ce privește interesul reclamantului Popa Ioan Aurelian de a formula cererea de chemare în judecată, instanța de fond nu a indicat în motivare un interes propriu, determinat, care să justifice admiterea acțiunii.

Mai mult decât atât, instanța de fond nu a făcut nicio referire la un drept determinat/determinabil, legat de persoana reclamantului, care să fie afectat de măsurile propuse prin H.C.N.S.U. nr. 112/2021 sau dispuse ulterior prin H.G. nr. 1242/2021, ci și-a sprijinit soluția de anulare a acestor acte administrative pe aprecieri și considerații pur generale, fără legătură cu cauza și cadrul procesual stabilit prin cererea introductivă de instanță.

În ceea ce privește condiția justificării unui interes personal constând în vătămarea drepturilor, a învederat faptul că reclamantul și intervenientul nu justifică un interes legitim pentru promovarea acțiunii. În cuprinsul cererilor formulate, astfel cum au fost completate, reclamantul și intervenientul nu au indicat și nici nu au justificat folosul practic pentru ei înșiși, rezultat din anularea unor acte normative și acte administrative emise de autorități publice, atât timp cât nu au invocat o vătămare concretă prin restrângerea drepturilor lor în condițiile existenței unei stări de alertă de natură epidemiologică.

Mai mult decât atât, reclamantul și intervenientul au contestat valabilitatea H.G. nr.1242/2021 și H.C.N.S.U. nr. 112/2021 fără a indica o vătămare în concret a drepturilor, care sunt doar afirmate, cu caracter general, declarativ.

A mai arătat recurentul-pârât că vătămarea interesului se apreciază prin raportare la noțiunea de interes legitim privat în cadrul contenciosului subiectiv, deoarece, conform art. 2 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 554/2004, prin interes legitim privat se înțelege posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurată.

Așa fiind, a considerat că se poate statua că acțiunile persoanelor fizice se pot întemeia, ca regulă, pe încălcarea drepturilor subiective sau a intereselor legitime legate de aceste drepturi, iar 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 acesteia să aibă un caracter subsidiar față de invocarea unui drept subiectiv sau interes legitim privat, în condițiile art. 8 alin. (1) și (1<sup>2</sup>) din Legea nr. 554/2004.

În continuare, recurentul-pârât a susținut că instanța de fond s-a substituit reclamantului considerând, fără temei, faptul că a solicita acestuia dovezi ale intenției de a merge la un spectacol de teatru sau de a se caza într-o unitate turistică reprezintă o sarcină excesivă, iar efectuarea unor demersuri, precum rezervarea de bilete, ar reprezenta acte inutile cel mai probabil prejudiciabile pentru reclamant. Lipsa acestor minime dovezi ale interesului părții reclamante în cauză, dublată de aprecierea instanței că interesul său nu trebuie justificat, reprezintă în fapt o lipsă de motivare a sentinței pronunțate la judecata în fond a cauzei.

Pentru aceste considerente, soluția instanței de fond de admitere a

acțiunii/cererii de intervenție accesorie este nelegală din perspectiva insuficienței motivării a existenței unui interes al reclamantului/intervenientului (ca și condiție de exercitare a acțiunii civile, dar și ca urmare a cercetării în fond a cauzei).

Totodată, a învederat că, pentru a stabili dacă o parte are interes în exercitarea acțiunii civile, instanța trebuie să prefigureze folosul efectiv pe care aceasta l-ar obține în ipoteza admiterii acțiunii. Or, dat fiind faptul că hotărârea de Guvern contestată nu mai este în vigoare, aceasta producându-și efectele timp de 30 de zile de la data emiterii, reclamantul nu obține niciun beneficiu ca urmare a soluției de anulare a actului administrativ.

În acest sens, a indicat cu titlu de jurisprudență, Deciziile Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 3973/29.07.2020 (dosar nr. 8143/3/2020), nr. 4188/09.09.2020 (dosar nr. 152/32/2020) și nr. 1/05.01.2021 (dosar nr. 7332/20/2020) prin care, instanța supremă a reținut, în esență, că, deși la momentul soluționării acțiunii, destinatarii actului administrativ erau obligați să se supună măsurilor instituite, ulterior, actul legislativ în discuție, și-a epuizat toate efectele avute în vedere de autoritatea emitentă, acestea fiind supuse limitei temporale reglementate expres chiar în cuprinsul acestuia.

Referitor la susținerea că pandemia nu există la nivelul statului român, recurentul-pârât a precizat următoarele aspecte:

Declararea pandemiei de către Organizația Mondială a Sănătății are aplicabilitate directă pe teritoriul statului român întrucât România a devenit membră a Organizației Mondiale a Sănătății la data de 08 iunie 1948, în urma acceptării Constituției O.M.S. adoptată la New York la 22 iulie 1946, prin decretul nr. 965 din 22 mai 1948, publicat în Buletinul Oficial al Republicii Populare Române nr. 125/01.06.1948.

De asemenea, începând cu 31.08.2009, urmare a adoptării H.G. nr. 759/2009, România aplică Regulamentul sanitar internațional 2005 al Organizației Mondiale a Sănătății adoptat la Geneva la 23 mai 2005.

La data de 30 ianuarie 2020, directorul general al O.M.S. a declarat o urgență de sănătate publică de importanță internațională cu privire la epidemia provocată la nivel mondial de coronavirusul sindromului respirator acut sever 2 (SARS-CoV-2), care cauzează boala coronavirusului 2019 ( Covid 19), iar, la data de 11 martie 2020, O.M.S. a evaluat drept pandemie situația cauzată de SARS-CoV-2.

Declararea pandemiei de către directorul general al O.M.S. intră în competențele acestuia potrivit normelor de drept internațional public, iar aceasta este opozabilă și României, în calitate de stat semnatar, producând efecte și pe teritoriul României.

Astfel de competențe au fost recunoscute de statul român inclusiv în cuprinsul actelor normative, precum Legea nr. 55/2020 și Decretul Președintelui României nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României, încuviințată prin Hotărârea Parlamentului nr. 3 din 19 martie 2020.

Emergența infecției cu noul coronavirus sau coronavirusul sindromului acut respirator sever 2, denumit în continuare SARS-CoV-2, a condus la o răspândire rapidă a COVID-19 în întreaga lume, fapt ce a determinat

Organizația Mondială a Sănătății să declare la data de 30 ianuarie 2020 COVID-19 o urgență de sănătate publică de interes internațional, care a generat declararea pandemiei de Covid-19 în data de 11 martie 2020.

A mai reiterat faptul că, 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.

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 jus 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 nr. 74/240 de pe data de 03.04.2020, Adunarea Generală a O.N.U. a recunoscut că „*pandemia de COVID-19 necesită un răspuns global bazat pe unitate, solidaritate și pe o cooperare multilaterală revigorat*” 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 O.M.S..

Prin urmare, 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 O.M.S. această măsură a devenit aplicabilă și în România.

De altfel, Curtea de Apel București, prin sentința nr. 1092/2021 pronunțată în dosarul nr. 4657/2/2021, a constatat, în mod just, faptul că sunt îndeplinite prevederile art. 3 lit. o) din Legea nr. 136/2020, precum și faptul că, din definițiile stipulate se desprinde faptul că numai Organizația Mondială a Sănătății poate declara pandemia potrivit competențelor sale care reies din Constituția sa (capitolul II).

Astfel, din punct de vedere gramatical, sintagma utilizată de legiuitor în lit. c) a art. 6 este aceea de „*certificare*” și nu de „*declarare, stabilire*” a pandemiei de C.N.S.U. Sensul comun al noțiunii de certificare este acela de a

adeveri, a confirma, a întări (printr-un act) exactitatea, valabilitatea unui fapt, a unui înscris.

Certificarea pandemiei are, deci, un caracter formal, întărind la nivel național starea de fapt a pandemiei cunoscută și conștientizată *erga omnes* încă de la instituirea stării de urgență de către Președintele României prin Decretul nr. 195/2020 din data de 16 martie 2020 în preambulul căruia este constatată pandemia de COVTD-19 în baza Declarației O.M.S.

Prin urmare, instanța de fond a ignorat aplicabilitatea dreptului internațional și a recunoașterii pandemiei la nivel național prin actele normative incidente în cauză, în special Legea nr. 55/2020 (preambul).

*Din perspectiva motivului de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 Cod procedură civilă, recurentul-pârât a apreciat că instanța a pronunțat o hotărâre cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material.*

A arătat că, analizând legalitatea hotărârii de Guvern, instanța de fond a făcut o serie de observații care nu se susțin, cum este faptul că hotărârea de Guvern nu a fost adoptată la propunerea ministrului afacerilor interne, faptul că Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne a formulat răspunsul la observațiile Ministerului Justiției și Consiliului Legislativ, instanța de fond ignorând faptul că Departamentul pentru Situații de Urgență este o structură operațională în cadrul Ministerului Afacerilor Interne, potrivit O.U.G. nr. 1/2014 și O.U.G. nr. 30/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne. În conformitate cu art. 7 din O.U.G. nr. 30/2007, ministrul afacerilor interne reprezintă Ministerul Afacerilor Interne personal sau poate împuternici în acest sens persoanele aflate în subordinea sa, iar soluționarea observațiilor a fost repartizată spre soluționare de către ministrul afacerilor interne șefului acestei structuri.

A considerat că este total greșită reținerea de către prima instanță a faptului că ministrul afacerilor interne nu și-a asumat sub semnătură proiectul hotărârii de Guvern, supoziție nefondată, bazată pe un simplu document depus la dosarul cauzei și fără a efectua cercetarea judecătorească prin solicitarea documentelor care au stat la baza adoptării H.G. nr. 1242/2021 de la emitentul adresei nr. 30175/08.12.2021.

Totodată, a precizat că a atașat, în copie certificată cu originalul, adresa nr. 30175/08.12.2021, prin care este înaintat, în original, către Secretariatul General al Guvernului proiectul Hotărârii de Guvern nr. 1242/2021, răspunsul la observațiile Ministerului Justiției și nota de fundamentare a proiectului de act normativ semnată de ministrul afacerilor interne.

Astfel, acest document face dovada deplinei asumări de către ministrul afacerilor interne a proiectului de act normativ și a respectării dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020.

Mai mult decât atât, chiar dacă au existat observații din partea Consiliului Legislativ, proiectul Hotărârii de Guvern a fost promovat prin neacceptarea motivată a observațiilor, avizul său nefiind obligatoriu, ci consultativ potrivit art. 10 alin. (4) din Legea nr. 24/2000.

În ceea ce privește evaluarea preliminară și necesitatea adoptării măsurilor, recurentul-pârât a precizat că măsurile au fost adoptate ținând seama



de propunerile din Hotărârile Comitetului Național pentru Situații de Urgență, dintre care ultima cu nr. 112/2021.

Propunerile regăsite în HCNSU nr. 112/2021 au fost elaborate în urma efectuării unei analize minuțioase a factorilor de risc privind managementul situației de urgență generată de virusul SARS-COV-2 pe teritoriul României la data de 05.12.2021 realizate de specialiști în domeniul sănătății publice și a situațiilor de urgență.

A precizat că măsurile criticate au fost dispuse în temeiul art. 5 alin. (3) lit. f) din Legea nr. 55/2020 care stabilește expres că măsurile pentru diminuarea impactului tipului de risc sunt: limitarea sau suspendarea pe durată determinată a activității unor instituții sau operatori economici, și nu în temeiul Legii nr. 136/2020.

Relevant în aprecierea temeiniciei actului îl reprezintă faptul că, la baza hotărârii contestate au stat analizele unor specialiști, reuniți în Grupul de suport tehnico - științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României, măsurile fiind propuse având în vedere evoluția răspândirii infecției la nivel național și de riscurile pe care le poate genera, iar instanța nu se poate substitui autorității într-o analiză de oportunitate, fără a depăși limitele controlului jurisdicțional asupra excesului de putere.

Analiza factorilor de risc din data de 05.12.2021 cuprinde toate elementele de fapt necesare pentru a lua o decizie informată, dar și propunerea de a menține starea de alertă.

Legea nr. 55/2020 constituie cadrul legal al măsurilor excepționale impuse de gestionarea situației de criză, măsuri care, prin ele însele, afectează drepturi și libertăți ale cetățenilor. Astfel cum rezultă din expunerea de motive a legii, rațiunea acesteia este a de constitui tocmai temeiul legal al restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți cetățenești, în acord cu imperativul constituțional statuat la art. 53 alin. (1) din Constituția României.

De asemenea, în cuprinsul documentului menționat s-a arătat că începând cu data de 26 noiembrie, a fost detectată răspândirea unei alte tulpini virale (Omicron) ce prezintă peste 30 de mutații în zona spike. Aceasta nouă tulpină este considerată de către Organizația Mondială a Sănătății o variantă de îngrijorare. Pentru a controla răspândirea și impactul variantelor emergente SARS-CoV-2 cu transmisibilitate crescută este necesară continuarea campaniei de vaccinare și menținerea/adaptarea combinației de măsuri de intervenție non-farmaceutice care să asigure o apărare în straturi pentru menținerea unei situații epidemiologice stabile.

În continuare, recurentul-pârât a arătat că instanța de fond a apreciat, în mod greșit, că există discriminare atunci când a pus semnul egalității, fără niciun temei legal, între situația persoanelor care au trecut prin boală și situația persoanelor care prezintă analize care atestă anticorpi neutralizanți SARS-CoV-2, aprecierile instanței fiind și de data aceasta ipotetice, generale, neaplicate speței deduse judecății.

Măsurile contestate se circumscriu sferei drepturilor care pot fi restrânse de autoritățile competente și reprezintă o restrângere, justificată obiectiv, a exercițiului libertății de circulație și a libertății întrunirilor. Curtea Europeană a

Drepturilor Omului a apreciat că statele au rolul de organizator neutru și imparțial, veghind totodată la amenajarea tuturor intereselor aflate în joc (a se vedea, *mutatis mutandis*, cauzele Aktasc. Franței, Bayrak c. Franței, Gamaleddyn c. Franței, Ghazal c. Franței, Singh c. Franței, decizii din 30 iunie 2009).

Pe de o parte, nu există discriminare când instituirea unor criterii „*este justificată obiectiv de un scop legitim*”. Ținerea sub control a numărului de cazuri și sprijinirea unor măsuri care să conducă la reducerea cifrei de infectări constituie „*un scop legitim*”.

Pe de altă parte, scopul activității de vaccinare a populației este asigurarea dreptului la sănătate individuală și colectivă, prin eliminarea sau reducerea morbidității, invalidității și a mortalității prin boli transmisibile. Activitatea de vaccinare este o componentă principală, prioritară a sistemului de sănătate publică prin care se urmărește asigurarea sănătății indivizilor în cadrul unor comunități sănătoase.

Pentru protejarea sistemelor de sănătate, reducerea morbidității și a mortalității, precum și relansarea economiilor la nivel global a fost nevoie de dezvoltarea, producția și distribuția rapidă a vaccinurilor împotriva COVID-19 și începerea vaccinării populației. Este unanim acceptat pe scară largă că vaccinarea populației împotriva COVID-19 este modalitatea principală de a controla aceasta pandemie, de a putea relansa economia și de a reveni la viața normală.

Practic, vaccinarea nu este doar o chestiune privată; această procedură medicală vizează și alte persoane. Dacă o persoană este vaccinată e mai puțin probabil să transmită viruși altor persoane care fie nu pot fi vaccinate, fie vaccinurile nu sunt eficiente în cazul lor.

Pe de altă parte, discriminarea se bazează pe noțiunea de „*excludere de la un drept*”, iar remediul specific, în cazul constatării discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului.

Cu toate că se susține existența unei discriminări prin adoptarea măsurilor analizate, nu se arată care este criteriul identificat, dintre cele prevăzute la art. 2 din O.G. nr. 137/2000. Atât timp cât legiuitorul a indicat în cuprinsul actului normativ referit criteriul de discriminare boală cronică necontagioasă, per a contrario, în speță, Covid-19 fiind o boală contagioasă, care se transmite pe cale respiratorie, este evident că restrângerea activităților persoanelor care nu au luat un minim de precauție pentru prevenirea răspândirii virusului nu poate fi apreciată ca discriminatorie.

În același sens este și jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat, în aplicarea prevederilor art. 14 din Convenția privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale privind interzicerea discriminării, că reprezintă o încălcare a acestor prevederi orice diferență de tratament săvârșită de stat între indivizi aflați în situații analoage, fără o justificare obiectivă și rezonabilă.

În legătură cu principiul egalității regăsit la art. 16 alin. (1) din Constituția României, recurentul-pârât a arătat că nu se poate reține încălcarea principiului egalității și, implicit, existența unei discriminări, decât atunci când se aplică un

tratament diferențiat unor cazuri egale, fără să existe o motivare obiectivă și rezonabilă.

Art. 14 din C.E.D.O. oferă protecție împotriva oricăror discriminări, dar orice diferență de tratament nu semnifică, în mod automat, încălcarea sa. Pentru ca o asemenea încălcare să se producă, trebuie stabilit că persoanele aflate în situații analoge sau comparabile beneficiază de un tratament preferențial și că distincția nu își găsește nicio justificare obiectivă sau rezonabilă.

Cât timp la nivel mondial s-a apreciat că cea mai eficientă modalitate de stopare a transmiterii virusului o reprezintă vaccinarea, fiind aprobate în regim de urgență o serie de vaccinuri și puse la dispoziția populației în mod gratuit, persoanele care aleg să participe la campaniile derulate de autorități se află într-o situație diferită de cei care optează în sens contrar.

Pentru a modera afectarea sectoarelor sociale și economice, în condițiile în care a asigurat atât necesarul de vaccin, cât și locuri de administrare gratuită a acestuia pentru populație, autoritățile au prevăzut că desfășurarea unor activități cu risc epidemiologic ridicat (care implică, prin specificul lor, adunarea împreună într-un spațiu limitat a unui număr semnificativ de persoane) să aibă loc în condițiile participării persoanelor imunizate prin vaccinare sau care prezintă dovada unui test negativ sau a trecerii prin boală în ultimele 180 de zile. Acest lucru era necesar pentru a limita apariția infectării unui număr mare de persoane în același timp.

În ceea ce privește considerentele reținute cu privire la vaccinurile puse în circulație de Agenția Europeană a Medicamentului, recurentul-pârât a indicat aspectele arătate în pct. (34) din preambulul Regulamentului nr. 2021/953 al Parlamentului European și al Consiliului: Regulamentul (CE) nr. 726/2004 stabilește proceduri armonizate, care vizează toate statele membre, pentru autorizarea și supravegherea la nivelul Uniunii a medicamentelor, ceea ce asigură introducerea pe piață și administrarea în Uniune numai a medicamentelor de înaltă calitate.

Drept rezultat, autorizațiile de comercializare acordate de Uniune în temeiul regulamentului respectiv, inclusiv evaluarea aferentă a medicamentului în cauză în ceea ce privește calitatea, siguranța și eficacitatea, sunt valabile în toate statele membre. În plus, procedurile de monitorizare a eficacității și de supraveghere a medicamentelor autorizate în temeiul regulamentului respectiv se realizează la nivel central pentru toate statele membre. Participarea statelor membre la analiza și aprobarea evaluării este asigurată prin intermediul diverselor comitete și grupuri. Autorizarea prin intermediul procedurii centralizate asigură încrederea în faptul că toate statele membre se pot baza pe datele privind eficacitatea și siguranța, precum și pe consecvența calității loturilor utilizate pentru vaccinare.

Totodată, instanța trebuia să țină seama de faptul că, alături de dovada vaccinării împotriva virusului SARS-CoV-2 și trecerea a 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare sunt prevăzute și măsuri alternative: dovada unui rezultat negativ al unui test RT-PCR nu mai vechi de 72 de ore; dovada unui rezultat negativ certificat al unui test antigen rapid nu mai vechi de 24 de ore;

dovada că persoana se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi, ulterioară confirmării infectării cu SARS-CoV-2.

Faptul că testarea nu este gratuită nu poate reprezenta un element discriminatoriu, ci este o consecință a propriei alegeri a fiecărei persoane, statul permițând accesul la diferite evenimente condiționat de una din măsurile mai sus expuse, măsuri necesare în contextul epidemiologiei actual.

A mai precizat că accesul la evenimente sociale este permis și celorlalte persoane nevaccinate, cu asigurarea unei condiții minime privind reducerea riscului de infectare, reprezentat prin măsura alternativă a testării, astfel încât nu suntem în prezența unei discriminări între categorii diferite de persoane și situații reglementate prin actele normative contestate.

Așadar, ca o primă concluzie, în ceea ce privește încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor, a apreciat că măsurile au fost justificate obiectiv, pentru asigurarea dreptului la sănătate individuală și colectivă, raportat și la declarațiile O.M.S., referitoare la declararea stării de pandemie. Astfel, potrivit art. 3 alin. (1) lit. d) din H.G. nr. 758/2009, pentru punerea în aplicare a Regulamentului sanitar internațional 2005, în situația alertelor internaționale, punctul focal național pentru RSI 2005 are și atribuția de a evalua informațiile primite de la O.M.S. referitoare la evenimente care amenință sănătatea publică și care evoluează pe teritoriul altui stat, utilizează instrumentul de decizie prevăzut în anexa nr. 2 la RSI 2005 în vederea evaluării riscului de sănătate publică pentru România și recomandă implementarea măsurilor de sănătate publică de răspuns atunci când este cazul.

Prin urmare, raportat la situația reținută de O.M.S. autoritățile naționale au dispus măsurile necesare prin H.G. atacată, cu modificările ulterioare în vederea eliminării sau reducerii morbidității și mortalității prin boli transmisibile. Referitor la acest aspect, Curtea reține că aceste măsuri restrictive se aplică pe o perioadă limitată (de valabilitate) a HG atacată, ceea ce relevă faptul că restrângerea nu este disproporționată cu scopul urmărit.

În final, recurentul-pârât a învederat că măsurile au fost instituite de autorități în limitele permise de Constituția României. Toate măsurile au fost luate în limitele legale, având la bază principiul priorității interesului public, astfel că nu se poate discuta despre un exces de putere în impunerea restricțiilor, acestea fiind absolut necesare dată fiind situația de fapt.

A mai arătat că interesul public legitim, în speță, asigurarea sănătății publice, determină dispunerea unor măsuri restrictive, instituite în vederea protejării cetățenilor. În acest sens, a indicat, cu titlu exemplificativ considerentele pct. 45, pct. 53 ale Deciziei nr. 391 a Curții Constituționale din data de 07 iunie 2021, publicată în Monitorul Oficial nr. 719 din data de 22 iulie 2021; considerentele pct. 51, pct. 53 – 55 ale Deciziei nr. 392 a Curții Constituționale din data de 08 iunie 2021, publicată în Monitorul Oficial nr. 688 din data de 12 iulie 2021.

În concluzie, măsurile conținute de prevederile legale anulate de instanța de fond au fost dispuse în contextul combaterii pandemiei de coronavirus, fiind subsumate obligației statului de ocrotire a sănătății publice - art. 34 alin. (2) din Constituția României.

Acestea au fost adoptate și implementate avându-se în vedere necesitatea asigurării unui just și proporțional echilibru între drepturile și libertățile fundamentale, în ansamblul lor, fiind urmărit un scop legitim, în sensul avut în vedere de Curtea Europeană a Drepturilor Omului cu respectarea art. 53 din Constituția României.

**1.3.2. Pârâțul Comitetul Național pentru Situații de Urgență prin reprezentant legal Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne a formulat recurs împotriva sentinței civile nr. 1 din 4 ianuarie 2022 a Curții de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, solicitând admiterea recursului, casarea sentinței civile atacate, reținerea cauzei spre rejudecare și, în urma rejudecării, respingerea în tot a cererii de chemare în judecată și a cererii de intervenție în interesul reclamantului, în temeiul dispozițiilor art. 488 alin. (1) pct. 6 și 8 Cod procedură civilă.**

*În ceea ce privește primul motiv de recurs prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 6 Cod procedură civilă, recurentul-pârât a susținut că sentința atacată se întemeiază pe motive străine de natura cauzei.*

În esență, a învederat faptul că nu a regăsit în cuprinsul sentinței atacate aspecte privind cercetarea judecătorească pe care instanța a realizat-o cu privire la cererea de intervenție accesorie a intervenientului Secu Adrian, soluția de a admite cererea sa de intervenție accesorie în interesul reclamantului Popa Ioan Aurelian fiind lipsită de orice motivare, care să se circumscrie exigențelor art. 61 - 64 Cod procedură civilă.

În cauză, instanța de fond nu a analizat cererea de intervenție accesorie a intervenientului Secu Cristian Adrian, prin prisma justificării unui interes, conex interesului reclamantului, simpla existență a unor dosare similare aflate pe rolul instanțelor de judecată și obținerea unei practici judiciare favorabile, respectiv a relației de prietenie cu reclamantul nu reprezintă justificarea unui interes în cauză.

În ceea ce privește interesul reclamantului Popa Ioan Aurelian de a formula cererea de chemare în judecată, instanța de fond nu a indicat în motivare un interes propriu, determinat, care să justifice admiterea acțiunii.

Mai mult decât atât, instanța de fond nu a făcut nicio referire la un drept determinat/determinabil, legat de persoana reclamantului, care să fie afectat de măsurile propuse prin H.C.N.S.U. nr. 112/2021 sau dispuse ulterior prin H.G. nr. 1242/2021, ci și-a sprijinit soluția de anulare a acestor acte administrative pe aprecieri și considerații pur generale, fără legătură cu cauza și cadrul procesual stabilit prin cererea introductivă de instanță.

În ceea ce privește condiția justificării unui interes personal constând în vătămarea drepturilor, a învederat faptul că reclamantul și intervenientul nu justifică un interes legitim pentru promovarea acțiunii. În cuprinsul cererilor formulate, astfel cum au fost completate, reclamantul și intervenientul nu au indicat și nici nu au justificat folosul practic pentru ei înșiși, rezultat din anularea unor acte normative și acte administrative emise de autorități publice, atât timp cât nu au invocat o vătămare concretă prin restrângerea drepturilor lor în condițiile existenței unei stări de alertă de natură epidemiologică.

Mai mult decât atât, reclamantul și intervenientul au contestat valabilitatea H.G. nr. 1242/2021 și H.C.N.S.U. nr. 1 12/2021 fără a indica o vătămare în concret a drepturilor, care sunt doar afirmate, cu caracter general, declarativ.

A mai arătat recurentul-pârât 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.

Așa fiind, a considerat că se poate statua că acțiunile persoanelor fizice se pot întemeia, ca regulă, pe încălcarea drepturilor subiective sau a intereselor legitime legate de aceste drepturi, iar 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 acesteia să aibă un caracter subsidiar față de invocarea unui drept subiectiv sau legitim privat, în condițiile art. 8 alin. (1) și (1<sup>2</sup>) din Legea nr. 554/2004.

În continuare, recurentul-pârât a susținut că instanța de fond s-a substituit reclamantului considerând, fără temei, faptul că a solicita acestuia dovezi ale intenției de a merge la un spectacol de teatru sau de a se caza într-o unitate turistică reprezintă o sarcină excesivă, iar efectuarea unor demersuri, precum rezervarea de bilete, ar reprezenta acte inutile cel mai probabil prejudiciabile pentru reclamant. Lipsa acestor minime dovezi ale interesului părții reclamante în cauză, dublată de aprecierea instanței că interesul său nu trebuie justificat, reprezintă în fapt o lipsă de motivare a sentinței pronunțate la judecata în fond a cauzei.

Pentru aceste considerente, soluția instanței de fond de admitere a acțiunii/cererii de intervenție accesorie este nelegală din perspectiva insuficienței motivării a existenței unui interes al reclamantului/intervenientului (ca și condiție de exercitare a acțiunii civile, dar și ca urmare a cercetării în fond a cauzei).

O altă motivare străină de natura actului dedus judecății, este prezentată de instanță atunci când a apreciat, legat de înlăturarea situației premisă de la art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 în privința cererii de suspendare (existența epidemiei) și a reținut că nu a fost probată în cauză existența unui act emis de Ministerul Sănătății prin care să se demonstreze de către pârâți existența epidemiei/pandemiei pe teritoriul României.

Referitor la susținerea că pandemia nu există la nivelul statului român, recurentul-pârât a precizat următoarele aspecte:

Declararea pandemiei de către Organizația Mondială a Sănătății are aplicabilitate directă pe teritoriul statului român întrucât România a devenit membră a Organizației Mondiale a Sănătății la data de 08 iunie 1948, în urma acceptării Constituției O.M.S. adoptată la New York la 22 iulie 1946, prin decretul nr. 965 din 22 mai 1948, publicat în Buletinul Oficial al Republicii Populare Române nr. 125/01.06.1948.

De asemenea, începând cu 31.08.2009, urmare a adoptării H.G. nr. 759/2009, România aplică Regulamentul sanitar internațional 2005 al Organizației Mondiale a Sănătății adoptat la Geneva la 23 mai 2005.

La data de 30 ianuarie 2020, directorul general al O.M.S. a declarat o urgență de sănătate publică de importanță internațională cu privire la epidemia provocată la nivel mondial de coronavirusul sindromului respirator acut sever 2 (SARS-CoV-2), care cauzează boala coronavirusului 2019 (Covid 19), iar, la data de 11 martie 2020, O.M.S. a evaluat drept pandemie situația cauzată de SARS-CoV-2.

Declararea pandemiei de către directorul general al O.M.S. intră în competențele acestuia potrivit normelor de drept internațional public, iar aceasta este opozabilă și României, în calitate de stat semnatar, producând efecte și pe teritoriul României.

Astfel de competențe au fost recunoscute de statul român inclusiv în cuprinsul actelor normative, precum Legea nr. 55/2020 și Decretul Președintelui României nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României, încuviințată prin Hotărârea Parlamentului nr. 3 din 19 martie 2020.

Emergența infecției cu noul coronavirus sau coronavirusul sindromului acut respirator sever 2, denumit în continuare SARS-CoV-2, a condus la o răspândire rapidă a COVID-19 în întreaga lume, fapt ce a determinat Organizația Mondială a Sănătății să declare la data de 30 ianuarie 2020 COVID-19 o urgență de sănătate publică de interes internațional, care a generat declararea pandemiei de Covid-19 în data de 11 martie 2020.

A mai reiterat faptul că, 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 o ține cât mai bine sub control, în eventualitatea în care aceasta deja se face simțită.

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 jus 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 nr. 74/240 de pe data de 03.04.2020, Adunarea Generală a O.N.U. a recunoscut că „*pandemia de COVID-19 necesită un răspuns global bazat pe unitate, solidaritate și pe o cooperare multilaterală revigorat*” 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 O.M.S..

Prin urmare, 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 O.M.S. această măsură a devenit aplicabilă și în România.

De altfel, Curtea de Apel București, prin sentința nr. 1092/2021 pronunțată în dosarul nr. 4657/2/2021, a constatat, în mod just, faptul că sunt îndeplinite prevederile art. 3 lit. o) din Legea nr. 136/2020, precum și faptul că, din definițiile stipulate se desprinde faptul că numai Organizația Mondială a Sănătății poate declara pandemia potrivit competențelor sale care reies din Constituția sa (capitolul II).

Astfel, din punct de vedere gramatical, sintagma utilizată de legiuitor în lit. c) a art. 6 este aceea de „*certificare*” și nu de „*declarare, stabilire*” a pandemiei de C.N.S.U. Sensul comun al noțiunii de certificare este acela de a adevăra, a confirma, a întări (printr-un act) exactitatea, valabilitatea unui fapt, a unui înscris.

Certificarea pandemiei are, deci, un caracter formal, întărind la nivel național starea de fapt a pandemiei cunoscută și conștientizată *erga omnes* încă de la instituirea stării de urgență de către Președintele României prin Decretul nr. 195/2020 din data de 16 martie 2020 în preambulul căruia este constatată pandemia de COVID-19 în baza Declarației O.M.S.

Prin urmare, instanța de fond a ignorat aplicabilitatea dreptului internațional și a recunoașterii pandemiei la nivel național prin actele normative incidente în cauză, în special Legea nr. 55/2020 (preambul).

*În privința celui de-al doilea motiv de recurs, întemeiat pe dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 8 Cod procedură civilă, recurentul-pârât a susținut că instanța de fond a făcut o greșită aplicare a legii pentru motivele prezentate în continuare:*

Instanța de fond a reținut faptul că natura juridică a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 112/2021 este a unei simple operațiuni administrative care stă la baza emiterii hotărârii de Guvern și a analizat legalitatea acestui act împreună cu hotărârea de Guvern.

Mențiunea din cuprinsul hotărârii C.N.S.U. prin care este specificat faptul că „*măsurile propuse în prezenta hotărâre produc efecte doar în situația aprobării lor prin acte normative ale Guvernului*” se referă la faptul că prin acest act administrativ adresat Guvernului României sunt propuse măsuri, însă fără a afecta rolul decizional al acestei din urmă autorități publice de a reanaliza măsurile propuse și, ca efect al propriei deliberări, să reanalizeze conținutul acestora.

Analizând legalitatea hotărârii de Guvern, instanța de fond a făcut o serie de observații care nu se susțin, cum este faptul că hotărârea de Guvern nu a fost adoptată la propunerea ministrului afacerilor interne, faptul că Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne a formulat



răspunsul la observațiile Ministerului Justiției și Consiliului Legislativ, instanța de fond ignorând faptul că Departamentul pentru Situații de Urgență este o structură operațională în cadrul Ministerului Afacerilor Interne, potrivit O.U.G. nr. 1/2014 și O.U.G. nr. 30/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne. În conformitate cu art. 7 din O.U.G. nr. 30/2007, ministrul afacerilor interne reprezintă Ministerul Afacerilor Interne personal sau poate împuternici în acest sens persoanele aflate în subordinea sa, iar soluționarea observațiilor a fost repartizată spre soluționare de către ministrul afacerilor interne șefului acestei structuri.

Este total greșită reținerea de către instanță a faptului că ministrul afacerilor interne nu și-a asumat sub semnătură proiectul hotărârii de Guvern, supoziție nefondată, bazată pe un simplu document depus la dosarul cauzei și fără a efectua cercetarea judecătorească prin solicitarea documentelor care au stat la baza adoptării H.G. nr. 1242/2021 de la emitentul adresei nr. 30175/08.12.2021.

A arătat că a atașat, în copie certificată cu originalul, adresa nr. 30175/08.12.2021, prin care este înaintat, în original, către Secretariatul General al Guvernului proiectul Hotărârii de Guvern nr. 1242/2021, răspunsul la observațiile Ministerului Justiției și nota de fundamentare a proiectului de act normativ semnată de ministrului afacerilor interne.

Astfel, acest document face dovada deplinei asumări de către ministrul afacerilor interne a proiectul de act normativ și a respectării dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020.12

Mai mult decât atât, chiar dacă au existat observații din partea Consiliului Legislativ, proiectul Hotărârii de Guvern a fost promovat prin neacceptarea motivată a observațiilor, avizul său nefiind obligatoriu, ci consultativ potrivit art. 10 alin. (4) din Legea nr. 24/2000.

O altă critică de nelegalitate adusă de recurentul-pârât este aceea că prima instanță a reținut, în mod greșit, faptul că analiza factorilor de risc a fost întocmită de o entitate care nu își putea desfășura activitatea, motiv pentru care nu poate fi luată în considerare la fundamentarea Hotărârii nr. 112/2021.

A precizat că potrivit art. 9 alin. (1) din H.G. nr. 94/2014 privind organizarea, funcționarea și componența Comitetului național pentru situații speciale de urgență, secretariatul tehnic permanent are ca atribuție principală: „g) *conlucrează cu secretariatele tehnice permanente asigurate de centrele operaționale, precum și cu centrele operative pentru situații de urgență*”.

Astfel, până la adoptarea Hotărârii de Guvern nr. 574 din 28 aprilie 2022 privind organizarea și funcționarea Centrului Național de Coordonare și Conducere a Intervenției și a centrelor județene, respectiv al municipiului București de coordonare și conducere a intervenției, precum și relația acestora cu comitetele pentru situații de urgență, cadrul normativ pentru funcționarea C.N.C.C.I. a fost asigurat de H.G. nr. 1491/2004 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind structura organizatorică, atribuțiile, funcționarea și dotarea comitetelor și centrelor operative pentru situații de urgență.

Pe durata stării de alertă generată de pandemia de Covid 19, în temeiul prevederilor art. 7<sup>1</sup> din O.U.G. nr. 11 din 11.02.2020 privind stocurile de urgență

medicală, precum și unele măsuri aferente instituirii carantine, cu modificările și completările ulterioare aduse de Legea nr. 20 din 17 martie 2020, a prevederilor art. 14 din H.G. nr. 557 din 03.08.2016 privind managementul tipurilor de risc, a prevederilor art. II, pct. 12 din O.U.G. nr. 68/2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu incidență în domeniul managementului situațiilor de urgență și al protecție civile, precum și a prevederilor art. 5 lit. f) din Legea nr. 55 din 15.05.2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, a fost emis Ordinul comandantului acțiunii nr. 74523/17.03.2020 privind activitatea C.N.C.C.I. cu participarea de personal a instituțiilor/autorităților care asigură funcții de sprijin, conform prevederilor H.G. nr. 557/2016 privind managementul tipurilor de risc, precum și modul de organizare, încadrare și programul zilnic de lucru pe secțiuni în cadrul C.N.C.C.I.

Centrul național asigura centralizarea, prelucrarea, analiza datelor și informațiilor privind situația operativă, redactarea ordinelor și documentelor operative, răspunsurilor la solicitări, gestionarea/coordonarea acțiunilor desfășurate pentru reducerea și/sau înlăturarea efectelor situațiilor de urgență, coordonarea operațională unitară a activității C.J.C.C.I./C.M.B.C.C.I., gestionarea stocurilor și distribuția resurselor materiale necesare misiunilor.

De asemenea, C.N.C.C.I. ține evidența persoanelor infectate, vindecate, decedate, cât și evidența resurselor medicale (paturi și ventilatoare ATI).

Contrar susținerilor judecătorului fondului, C.N.C.C.I. a funcționat, în mod legal, iar aprecierile instanței de fond asupra legalității organizării și funcționării Centrului Național de Coordonare și Conducere a Intervenției sau asupra legalității analizei factorilor de risc care a stat la baza adoptării hotărârii C.N.S.U. sau H.G. excedează cadrului procesual stabilit prin cererea de chemare în judecată.

Având în vedere apărățile formulate, instanța de fond trebuia să verifice legalitatea hotărârii C.N.S.U. nr. 112/2021 prin raportare la cadrul normativ primar, existența condițiilor de legalitate cu privire la emiterea actului fiind stabilite la art. 3 alin. (2) și art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020. În temeiul acestor prevederi legale Guvernul decide prelungirea stării de alertă și dispune măsuri în consecință „*ori de câte ori analiza factorilor de risc indică necesitatea menținerii răspunsului amplificat pentru o perioadă suplimentară*” și „*pentru motive întemeiate*”.

În opinia recurentului-pârât, instanța de fond avea obligația să aibă în vedere considerentele Deciziei CCR nr. 392/2021 pct. 51, pe care le-a redat în cuprinsul cererii de recurs.

A mai arătat că au existat condiții obiective care impuneau menținerea stării de alertă, evidențiate în analiza factorilor de risc care indicau necesitatea menținerii stării de alertă.

Măsurile adoptate au fost justificate și de contextul epidemiologic, reprezentat de apariția noii tulpiniOMICRON și de necesitatea limitării transmiterii acesteia, cât și de obligația respectării de către statul român a dreptului constituțional și european, care impun protejarea sănătății populației.

Concluzia în urma analizei a fost aceea că, pentru a controla răspândirea și impactul variantelor emergente SARS-CoV-2 cu transmisibilitate crescută, era necesară menținerea/adaptarea combinației de măsuri de menținere a unei situații epidemiologice stabile.

Totodată, pentru a fi menținute/adaptate măsurile de intervenție non-farmaceutice reglementate la acel moment și eventual pentru a putea implementa, la nevoie, într-un timp scurt, măsuri mai stricte, era recomandată menținerea stării de alertă la nivel național în perioada următoare.

În continuare, recurentul-pârât a arătat că instanța de fond a apreciat în mod greșit existența unei discriminări atunci când a pus semnul egalității, fără niciun temei legal între situația persoanelor care au trecut prin boală și situația persoanelor care prezintă analize ce atestă anticorpi neutralizanți SARS-CoV-2, aprecierile instanței fiind și de data aceasta ipotetice, generale, neaplicate speței deduse judecății.

Nu s-a recunoscut la nivel național sau european ca o garanție privind diminuarea riscului de infectare existența acestor anticorpi în vederea permiterii accesului în spațiile publice cu potențial înalt patogen.

Astfel, nu se poate reține existența unei discriminări în ceea ce privește limitarea accesului persoanelor, pe baza certificatului digital al Uniunii Europene, reglementat la nivel național prin OUG nr. 68/2021 privind adoptarea unor măsuri pentru punerea în aplicare a cadrului european pentru eliberarea, verificarea și acceptarea certificatului digital al Uniunii Europene privind COVID pentru a facilita libera circulație pe durata pandemiei de COVID-19.

Potrivit Regulamentelor (UE) 2021/953 și nr. 2021/954, certificatele digitale atestă în egală măsură vaccinarea, testarea sau vaccinarea persoanelor, ceea ce presupune instituirea unor posibilități alternative privind garantarea reducerii riscului epidemiologic în cadrul comunităților, atunci când se asigură accesul în spațiile publice, unde prezența sau iminența acestuia este ridicată.

A considerat că nu există discriminare atunci când instituirea unor criterii „*este justificată obiectiv de un scop legitim*”.

Menținerea sub control a numărului de cazuri și sprijinirea unor măsuri care să conducă la reducerea cifrei de infectări și salvarea de vieți omenești constituie „*un scop legitim*” în sine, pe care autoritățile l-au urmărit în îndeplinirea obligației de a asigura dreptul la sănătate publică.

Aspectele științifice, de natură medicală, țin de aprecierea informațiilor furnizate de propunerile Grupului de Suport Tehnico-științific privind Gestionarea Bolilor Înalt Contagioase pe teritoriul României, de analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generată de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României realizată la nivelul Centrului Național de Coordonare și Conducere a Intervenției, sau propunerile Institutului Național de Sănătate Publică, documente tehnice care au stat la baza adoptării hotărârilor C.N.S.U.

Marja de apreciere privind stabilirea măsurilor propuse de Comitetul Național pentru Situații de Urgență reflectă dreptul de apreciere al autorității administrative și se bazează pe teza fundamentală a puterii discreționare de care dispune administrația, apreciere lăsată la latitudinea celui chemat să aplice legea,

de a opta între mai multe căi posibil de urmat pentru a ajunge la scopul stabilit de legiuitor.

În cauză, reclamantul trebuia să demonstreze o eventuală discriminare în sensul art. 2 alin. (1) raportat la art. 3 din O.G. nr. 137/2000 și să arate de ce norma în discuție, care ar dezavantaja anumite persoane (nevaccinate) față de alte persoane (vaccinate sau trecute prin boală) nu este justificată obiectiv de un scop legitim, iar metodele de atingere a aceluși scop nu sunt adecvate și necesare.

Instanța de fond, în sens contrar, a asimilat fără niciun fundament științific situația unor categorii de persoane și a stabilit existența unei discriminări, cu încălcarea cadrului normativ național și european aplicabil.

Pentru aceste argumente, recurentul-pârât a solicitat admiterea recursului, casarea sentinței recurate, reținerea cauzei spre rejudecare și, în urma rejudecării, respingerea în tot a cererii de chemare în judecată, precum și a cererii de intervenție în interesul reclamantului.

#### ***1.4. Apărările formulate în cauză***

În cauză nu s-au formulat întâmpinări.

La data de 11.05.2023, intimatul-reclamant Popa Ioan-Aurelian a formulat note scrise prin care a solicitat respingerea recursurilor, cu consecința menținerii sentinței atacate ca fiind legală și temeinică.

În esență, a considerat că nu este incident motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 6 Cod procedură civilă, deoarece sentința atacată nu cuprinde motive străine de natura cauzei, fiind prezentată și cercetarea judecătorească pe care instanța a realizat-o cu privire la cererea de intervenție accesorie.

A susținut că prima instanță a analizat cererea de intervenție prin prisma interesului propriu al intervenientului, iar cu privire la interesul reclamantului a detaliat pe larg motivele pentru care a fost respinsă excepția lipsei de interes invocată.

În ceea ce privește motivele de suspendare a actelor atacate și respingerea excepției inadmisibilității, în mod corect instanța a reținut că, în cauză, recurenții-pârâți nu au probat existența unui act emis de Ministerul Sănătății prin care să demonstreze existența epidemiei/pandemiei pe teritoriul României. A mai arătat faptul că HCNSU nr. 36/2020 (de certificare a pandemiei) nu îi este opozabilă întrucât nu a fost publicată în Monitorul Oficial.

Referitor la motivele de casare circumscrise art. 488 alin. (1) pct. 8 Cod procedură civilă consideră că acestea sunt nefondate, instanța de fond reținând, în mod corect, că propunerea nu a aparținut ministrului afacerilor interne din moment ce proiectul final de hotărâre și adresa de înaintare a proiectului final de hotărâre nu sunt semnate și ștampilate de ministrul afacerilor interne. Nici în documentația depusă în susținerea recursului nu rezultă că secretarul de stat Dr. Raed Arafat ar fi semnat respectivele documente în calitate de împuternicit al ministrului afacerilor interne. Propunerea a fost a CNSU, iar nu a ministrului afacerilor interne, cu încălcarea Legii nr. 55/2020.

În ceea ce privește discriminarea, în plus față de argumentele expuse în fața instanței de fond, intimatul-reclamant a susținut că în presa internațională au apărut numeroase articole de specialitate din care rezultă că măsurile restrictive

nu au fost eficiente în ceea ce privește combaterea răspândirii pandemiei, iar vaccinarea nu are rezultatul preconizat la debutul campaniei de vaccinare.

### **1.5. Procedura de soluționare a recursurilor**

În recurs s-a derulat procedura de regularizare a cererilor de recurs și de comunicare a actelor de procedură între părți, prin intermediul grefei instanței, în conformitate cu dispozițiile art. 486 și art. 490 Cod procedură civilă.

Prin rezoluția completului investit aleatoriu cu soluționarea dosarului, a fost fixat termen de judecată pentru soluționarea recursurilor în ședință publică, la data de 11 mai 2023, cu citarea părților.

## **II. Soluția instanței de recurs**

### **2.1. Argumentele de fapt și de drept relevante**

*Examinând cu prioritate excepția tardivității recursului* formulat de pârâțul Guvernul României împotriva soluției prin care s-a dispus suspendarea dispozițiilor din anexele H.G. nr. 1242/2021, invocată din oficiu, Înalta Curte o va respinge, având în vedere dovezile depuse de recurentul-pârâț cu privire la data transmiterii cererii de recurs.

În cauză, se constată că sentința atacată a fost comunicată pârâtului Guvernul României prin Secretariatul General al Guvernului la data de 16 decembrie 2022 (fila 248, vol. IV, dosarul Curții de apel), iar recursul a fost înregistrat pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal, la data de 27 decembrie 2022, astfel cum reiese din mențiunea atestată de ștampila instanței, aplicată la fila 5 a dosarului de recurs.

La data de 11 mai 2023, în ședință publică, Înalta Curte a invocat excepția tardivității recursului Guvernul României prin Secretariatul General al Guvernului împotriva soluției prin care s-a dispus suspendarea dispozițiilor din anexele H.G. nr. 1242/2021 și a amânat cauza pentru a da posibilitatea părților să depună un punct de vedere cu privire la excepția invocată.

Recurentul-pârâț Guvernul României prin Secretariatul General al Guvernului a arătat că recursul formulat împotriva soluției prin care s-a dispus suspendarea dispozițiilor din anexele H.G. nr. 1242/2021 a fost transmis instanței la data de 22 decembrie 2022, prin intermediul poștei electronice (email) și a depus dovada în acest sens (atașată la fila 179 din dosarul de recurs).

Potrivit dispozițiilor art. 14 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004: „(4) *Hotărârea prin care se pronunță suspendarea este executorie de drept. Ea poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare. Recursul nu este suspensiv de executare.*”

Totodată, dispozițiile art. 183 alin. (3) Cod procedură civilă prevăd că: „*În cazurile prevăzute la alin. (1) și (2), recipisa oficiului poștal, precum și înregistrarea ori atestarea făcută, după caz, de serviciul de curierat rapid, de serviciul specializat de comunicare, de unitatea militară sau de administrația locului de deținere, pe actul depus, precum și mențiunea datei și orei primirii faxului sau a e-mail-ului, astfel cum acestea sunt atestate de către calculatorul sau faxul de primire al instanței, servesc ca dovadă a datei depunerii actului de către partea interesată.*”

În aceste condiții, Înalta Curte se va raporta la data transmiterii cererii de recurs prin intermediul poștei electronice (email), respectiv 22 decembrie 2022, astfel cum reiese din dovada depusă, la dosarul cauzei, de către recurentul-pârâț.

Prin urmare, în raport cu data comunicării sentinței atacate, respectiv 16 decembrie 2022, fără a intra în calcul ziua de la care a început să curgă termenul (16.12.2022) și nici ziua când acesta s-a împlinit (22.12.2022), astfel cum prevăd expres dispozițiile art. 181 alin. (1) pct. 2 Cod procedură civilă, Înalta Curte constată că recursul formulat de pârâțul Guvernul României prin Secretariatul General al Guvernului împotriva soluției prin care s-a dispus suspendarea dispozițiilor din anexele H.G. nr. 1242/2021 a fost declarat cu respectarea termenului de 5 zile de la comunicarea hotărârii recurate, prevăzut de art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004.

Cu privire la **excepția nulității recursurilor** declarate de pârâți, invocată în ședință publică de intimatul-intervenient Secu Cristian Adrian, Înalta Curte o va respinge constatând că recurenții-pârâți au formulat argumente de ordin critic care se circumscriu motivelor de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 6 și pct. 8 Cod procedură civilă. În concret, prin motivele de casare, s-au invocat: nemotivarea soluției de admitere a cererii de intervenție; motivarea insuficientă a existenței unui interes al reclamantului și respectiv, al intervenientului; o motivare străină de natura actului dedus judecății; pronunțarea hotărârii recurate cu interpretarea și aplicarea eronată a normelor materiale incidente în cauză cu privire la natura juridică a HCNSU nr. 112/2021, la respectarea procedurii de emitere a H.G. nr. 1242/2021, la justificarea obiectivă a măsurilor adoptate prin actele normative atacate și la existența unei discriminări.

***Analizând actele și lucrările dosarului, precum și sentința recurată, în raport de motivele de casare invocate, Înalta Curte constată că recursurile formulate de pârâții Guvernul României prin Secretariatul General al Guvernului și Comitetul Național pentru Situații de Urgență prin reprezentant legal Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerul Afacerilor Interne sunt nefondate, pentru considerentele arătate în continuare.***

Prealabil, Înalta Curte constată că motivele de nelegalitate invocate prin cererile de recurs formulate, sunt în mare parte comune, motiv pentru care acestea vor fi analizate global, printr-un raționament juridic de sinteză. În ceea ce privește criticile diferite din cele trei cereri de recurs, acestea vor fi analizate punctual.

O primă critică de nelegalitate formulată de recurentul-pârâț Guvernul României a vizat soluția primei instanțe prin care s-a dispus *suspendarea executării*, față de reclamant, *a dispozițiilor din anexele HG nr. 1242/2021 până la data încetării aplicabilității acestui act normativ*. În esență, s-a susținut că, la acest moment, demersul judiciar având ca obiect suspendarea executării actului contestat a rămas lipsit de interes, întrucât actul nu mai este în vigoare, producându-și efectele timp de 30 de zile, începând cu data de 9 decembrie 2021.

Înalta Curte amintește că potrivit art. 483 alin. (3) din Codul de procedură civilă: „*Recursul urmărește să supună Înaltei Curți de Casație și Justiție examinarea, în condițiile legii, a conformității hotărârii atacate cu regulile de drept aplicabile*”, legiuitorul înțelegând să încadreze calea de atac a recursului în rândul căilor extraordinare de atac, obiectul său fiind acela al verificării

aspectelor de nelegalitate indicate în mod expres și limitativ de dispozițiile art. 488 Cod de procedură civilă.

Reglementând calea de atac a recursului, legiuitorul a prevăzut, fără echivoc, că scopul acestei căi extraordinare de atac este acela de a supune instanței de control judiciar competente examinarea conformității hotărârii atacate cu regulile de drept aplicabile.

Așadar, instanța de control judiciar trebuie să examineze legalitatea sentinței atacate, în ceea ce privește soluția dată asupra cererii de suspendare, prin raportare la momentul la care prima instanță a analizat condițiile necesare pentru dispunerea măsurii suspendării actului administrativ cu caracter normativ.

Prin HG nr. 1242/2021 s-a dispus prelungirea stării de alertă pe teritoriul României, pe o perioadă de 30 de zile, cu începere din data de 09.12.2021, fiind stabilite, totodată, măsurile de prevenire și control ale infecțiilor cu coronavirusul SARS-CoV-2, condițiile concrete de aplicare și destinatarii acestor măsuri, precum și instituțiile și autoritățile publice care pun în aplicare sau urmăresc respectarea aplicării măsurilor.

Or, în cauză, la momentul pronunțării sentinței atacate, respectiv 04.01.2022, dispozițiile contestate din anexele HG nr. 1242/2021 (care condiționau accesul și participarea reclamantului la servicii și activități de prezentarea dovezii trecerii prin boală/a dovezii realizării schemei complete de vaccinare/a dovezii testării) produceau efecte juridice, iar destinatarii actului administrativ erau obligați să se supună măsurilor instituite prin acesta, având astfel interes să întrerupă efectele hotărârii de guvern înainte de expirarea duratei lor.

Față de aceste considerente, criticile recurentului-pârât în sensul că, la acest moment, actul în discuție și-a epuizat toate efectele avute în vedere de autoritatea emitentă, efecte pe care reclamantul și intervenientul au dorit să le înlăture prin promovarea cererii de suspendare, nu sunt apte să atragă casarea sentinței atacate.

În continuare, Înalta Curte va analiza *criticile circumscrise motivului de nelegalitate prevăzut de dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 6 Cod procedură civilă potrivit căruia casarea unei hotărâri se poate cere „când hotărârea nu cuprinde motivele pe care se întemeiază sau când cuprinde motive contradictorii ori numai motive străine de natura cauzei.”*

Din perspectiva acestui motiv de nelegalitate s-a invocat: o nemotivare a soluției de admitere a cererii de intervenție accesorie, o motivare insuficientă a existenței unui interes al reclamantului și respectiv, al intervenientului, precum și o motivare străină de natura actului dedus judecății atunci când prima instanță a apreciat existența pandemiei.

Potrivit dispozițiilor art. 425 alin. (1) lit. b) Cod procedură civilă în considerentele hotărârii „se vor arăta obiectul cererii și susținerile pe scurt ale părților, expunerea situației de fapt reținută de instanță pe baza probelor administrate, motivele de fapt și de drept pe care se întemeiază soluția, arătându-se atât motivele pentru care s-au admis, cât și cele pentru care s-au înlăturat cererile părților.”

Lecturând considerentele sentinței recurate, Înalta Curte constată că acestea îndeplinesc exigențele dispozițiilor art. 425 alin. (1) lit. b) Cod procedură civilă întrucât, raportat la obiectul analizei instanței (verificarea condițiilor privind admisibilitatea în principiu a cererii de intervenție accesorie formulată) și limitele în care a fost investită, prima instanță a expus în mod corespunzător argumentele care au condus la formarea convingerii sale, raportându-se la dispozițiile legale aplicabile raportului de drept dedus judecății (art. 61-64 Cod procedură civilă).

Astfel, judecătorul fondului a reținut în practica deciziei (fila 9) că: „În speță, intervenientul a relevat atât existența unei relații de prietenie cu reclamantul, cât și faptul că este, la rândul său, afectat de actul normativ contestat, o eventuală admitere a acțiunii în anulare, cu consecința înlăturării actului din circuitul juridic, profitând în egală măsură și intervenientului, care, astfel, ar putea avea acces la activitățile și serviciile care, în prezent, sunt condiționate de prezentarea dovezii trecerii prin boală/a dovezii realizării schemei complete de vaccinare/a dovezii testării.”

Totodată, în considerente hotărârii atacate, prima instanță, după ce a analizat pe larg toate criticile de nelegalitate invocate de reclamant, a reținut că cererea de intervenție accesorie în interesul reclamantului va fi admisă corelativ, ceea ce înseamnă că au fost avute în vedere aceleași motive de nelegalitate invocate în cererea principală. În plus, prima instanță a precizat și de ce nu va analiza criticile suplimentare de nelegalitate formulate de intervenient, dat fiind că pe calea intervenției accesorii nu se poate extinde cauza acțiunii principale, ci se pot formula doar apărări în susținerea motivelor invocate deja prin acțiunea principală, mijlocul procesual al cererii de intervenție accesorie neputând fi utilizat pentru a evita dispozițiile legale privitoare la condițiile completării sau modificării cererii de chemare în judecată.

În ceea ce privește critica privind motivarea insuficientă a existenței unui interes al reclamantului și respectiv, al intervenientului, Înalta Curte amintește că prevederile art. 425 alin. (1) lit. b) Cod procedură civilă nu obligă instanța să răspundă tuturor apărărilor avansate de parte, acestea putând fi analizate global, printr-un raționament juridic de sinteză ori luând în considerare un singur aspect considerat esențial, astfel că omisiunea de a cerceta un anumit argument sau o afirmație, nu constituie automat motiv de casare a sentinței. Pentru a avea această consecință, omisiunea trebuie să fie decisivă, să afecteze echitatea procedurii, să denote lipsa de „ascultare” a părții, ceea ce nu este cazul în speță.

Astfel, judecătorul fondului a explicat în mod clar și logic raționamentul pe baza căruia a ajuns la concluzia respingerii excepției lipsei de interes a reclamantului, invocată de pârâți, arătând că pe lângă referiri generale la ansamblul de drepturi și libertăți recunoscute constituțional și legal, reclamantul a invocat și anumite încălcări particulare ale drepturilor și libertăților proprii, spre exemplu, dreptul de a organiza și desfășura mitinguri sau demonstrații (afirmând că întreprinde, cu caracter regulat, ca activitate profesională, ocupație primară, activități în spirit civil), dreptul de acces la cultură (prin interzicerea participării la spectacole, concerte etc.), dreptul la libera circulație, dreptul de acces la toate locurile și serviciile destinate folosinței publice etc.



Prin urmare, hotărârea recurată cuprinde în mod evident argumentele pe care s-a întemeiat soluția de admitere a acțiunii reclamantului și a cererii de intervenție accesorie cu care a fost investită curtea de apel, instanța reținând în mod corect existența unui interes concret și personal al părților în contestarea actelor administrative, chiar dacă soluția și argumentarea îi nemulțumesc pe recurenții-pârâți.

În ceea ce privește ipoteza prevăzută de dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 6, teza a III-a Cod procedură civilă, care permit casarea unei hotărâri atunci când aceasta cuprinde *numai motive străine de natura cauzei*, Înalta Curte constată că nu este incidentă în speță, câtă vreme recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență nu a invocat numai motive străine de natura cauzei, ci doar o motivare străină de natura actului dedus judecării atunci când prima instanță a apreciat cu privire la existența pandemiei. De fapt, recurentul-pârât și-a exprimat nemulțumirea cu privire la argumentația instanței de fond prin care s-a reținut că nu a fost probată în cauză existența unui act emis de Ministerul Sănătății prin care să se demonstreze de către pârâți existența epidemiei/pandemiei pe teritoriul României, critică care se circumscrie motivului de casare vizând interpretarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material incidente.

În continuare, Înalta Curte va analiza *criticile recurenților-pârâți dezvoltate în susținerea motivului de casare prevăzut de dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 8 Cod procedură civilă* care vizează încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material incidente speței.

În ceea ce privește natura juridică a H.C.N.S.U. nr. 112/2021, Înalta Curte constată că prima instanță în mod corect a reținut că legalitatea acestui act nu poate fi analizată separat, ci doar în contextul în care el este privit ca o operațiune administrativă ce a stat la baza adoptării H.G. nr. 1242/2021, potrivit art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

Prin H.C.N.S.U. din 112 din 07.12.2021 Comitetul Național pentru Situații de Urgență a propus prelungirea stării de alertă pe întreg teritoriul național, pentru o perioadă de 30 de zile, începând cu data de 09.12.2021 fiind indicate și măsurile de prevenție propuse a fi adoptate de la această dată.

Art. 3 din această hotărâre stabilește expres că: „Măsurile propuse în prezenta hotărâre produc efecte doar în situația aprobării lor prin acte normative ale Guvernului sau, după caz, ale conducătorilor ministerelor sau organelor administrației publice centrale.”

Prin H.G. nr. 1242/2021 s-a dispus prelungirea stării de alertă pe teritoriul României, pe o perioadă de 30 de zile, cu începere din data de 09.12.2021, fiind stabilite, totodată, măsurile de prevenire și control ale infecțiilor cu coronavirusul SARS-CoV-2, condițiile concrete de aplicare și destinatarii acestor măsuri, precum și instituțiile și autoritățile publice care pun în aplicare sau urmăresc respectarea aplicării măsurilor.

Așa cum se poate decela cu ușurință din cuprinsul său, H.C.N.S.U. nr. 112/2021 conține doar o propunere de măsuri, nefiind producătoare de efecte juridice prin ea însăși, aspect menționat expres la art. 3 din aceasta.

Amintește Înalta Curte că potrivit art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 „Instanța este competentă să se pronunțe, în afara situațiilor prevăzute la art. 1

alin. (6), și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății”.

H.C.N.S.U. nr. 112/2021, atacată în speță, reprezintă, așa cum s-a arătat și anterior, o propunere, fiind emisă pe traseul de adoptare al Hotărârii nr. 1242/2021 din 08 decembrie 2021 a Guvernului României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 1166 din 08 decembrie 2021.

În aceste condiții, legalitatea H.C.N.S.U. nr. 112/2021 nu poate fi analizată în mod similar analizei legalității unui act administrativ, ci, așa cum corect a reținut judecătorul fondului, doar în contextul în care ea este privită ca o operațiune administrativă ce stă la baza HG nr. 1242/2021, potrivit art.18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

Față de dispozițiile legale anterior menționate, criticile aduse de recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență referitoare la reținerea în mod greșit de către prima instanță a faptului că analiza factorilor de risc a fost întocmită de o entitate care nu își poate desfășura activitatea, motiv pentru care nu poate fi luată în considerare la fundamentarea Hotărârii CNSU nr. 112/2021, sunt lipsite de relevanță, în contextul în care nu se poate examina legalitatea acestui act în sine, independent de examinarea legalității H.G. nr. 1242/2021.

Tot din perspectiva motivului de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 Cod procedură civilă, recurenți-pârâți au criticat modul în care instanța de fond a interpretat și aplicat dispozițiile legale atunci când a analizat motivele de nelegalitate ale H.G. 1242/2021, invocate de intimatul-reclamant.

În ceea ce privește procedura de emiterie a H.G. nr. 1242/2021, prima instanță a reținut că ministrul afacerilor interne nu și-a însușit, prin semnătură, proiectul de hotărâre final și adresa de înaintare a acestuia, fiind încălcate prevederile art. 1 alin. (2), art. 3 alin. (1), art. 4 alin. (3), art. 5 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 prin raportare la art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, precum și ale art. 84 din Legea nr. 24/2000 coroborate cu HG nr. 561/2009.

Analizând actele dosarului, prin raportare la criticile de nelegalitate invocate și dispozițiile legale incidente, Înalta Curte constată că interpretarea dată de prima instanță referitoare la nerespectarea condițiilor formale de adoptare a H.G. nr. 1242/2021 este una corectă și se impune a fi menținută.

Potrivit art. 108 alin. (4) din Constituția României: „Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României.”

Totodată, dispozițiile art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, invocate în preambulul H.G. nr. 1242/2021 contestate în cauză prevăd că: „Starea de alertă se instituie de Guvern prin hotărâre, la propunerea ministrului afacerilor interne, și nu poate depăși 30 de zile. Starea de alertă poate fi prelungită, pentru motive temeinice, pentru cel mult 30 de zile, prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului afacerilor interne.”

Din aceste dispoziții legale, rezultă că dreptul de inițiativă legislativă, de aprobare a proiectului este atribuită, în mod expres, ministrului afacerilor interne.

În plus, calitatea de conducător al autorității inițiatoare îi impune, potrivit normelor HG 561/2009, atribuția de semnare atât a proiectelor de hotărâri de guvern, cât și a adreselor de înaintare.

În speță, ca aspecte de fapt necontestate, instanța de control judiciar reține, în acord cu judecătorul fondului, că proiectele de hotărâri refăcute, după observațiile primite din partea Ministerului Justiției, respectiv Consiliului Legislativ, dar și adresele de înaintare către Secretariatul General, al celor două proiecte, au fost semnate de către o altă persoană și nu de către ministrul afacerilor interne.

Contrar susținerilor recurenților-pârâți semnarea notei de fundamentare a proiectului de act normativ de către ministrul afacerilor interne nu face dovada respectării dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020 în ceea ce privește deplina asumare de către acesta a proiectului de act normativ.

În acest sens, dispozițiile H.G. nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului 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, care, de altfel, au fost și invocate în cadrul adreselor de înaintare a propunerilor de Guvern prevăd la art. 15 o distincție clară între *proiectul de act normativ* și *instrumentele de prezentare și motivare* care îl însoțesc (respectiv nota de fundamentare), impunând condiția ca însuși proiectul de act normativ să fie semnat de inițiator, nu doar nota de fundamentare.

Totodată, același act normativ H.G. nr. 561/2009 referitor la etapa de avizare/adoptare a proiectelor de acte normative stabilește la art. 23 că: „După obținerea avizelor instituțiilor prevăzute la art. 22, inițiatorul va transmite Secretariatului General al Guvernului, în original, forma finală a proiectului de document de politici publice sau, după caz, a proiectului de act normativ, însoțit de eventualele observații și propuneri ale tuturor instituțiilor avizatoare, precum și de nota justificativă privind însușirea sau neînsușirea acestora, dacă este cazul.”

Or, în speță, chiar dacă ministrul afacerilor interne a semnat nota de fundamentare a proiectului de act normativ și a contrasemnat Hotărârea nr. 1242/2021 adoptată de Guvern, acesta nu a realizat dreptul de inițiativă normativă, astfel cum prevăd dispozițiile legale, anterior referite.

În acest context, față de motivele extrinseci de nelegalitate, reținute de instanță pentru anularea actului administrativ cu caracter normativ, Înalta Curte constată că nu se mai impune analiza criticilor din recurs cu privire la caracterul just și proporțional al măsurilor impuse or cele prin care se contestă starea de discriminare reținută de instanța de fond. Invocarea caracterului necesar al măsurilor dispuse prin actul administrativ atacat, ca și imperativul protejării interesului public, nu sunt apte să suplinească neîndeplinirea de către actul administrativ a cerințelor de legalitate, sub aspectul urmăririi întocmai a procedurii prevăzute de lege pentru emiterea acestuia.

Cât privește recursul împotriva încheierii de ședință din camera de consiliu de la 14 iulie 2022 prin care s-a dispus obligarea Guvernului României la plata către intervenient a sumei de 10 lei cu titlu de cheltuieli de judecată, constând în taxă de timbru, Înalta Curte reține că recurentul-pârât s-a limitat la

invocarea dispozițiilor pct. 8 al art. 488 alin. (1) Cod procedură civilă, fără a aduce critici concrete.

Potrivit acestui motiv de recurs, casarea unei hotărâri se poate cere când hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material. Prin intermediul acestui motiv de recurs poate fi invocată numai încălcarea sau aplicarea greșită a legii materiale. Hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a legii atunci când instanța, deși a recurs la textele de lege aplicabile speței, fie le-a încălcat, în litera sau spiritul lor, adăugând sau omițând unele condiții pe care textele nu le prevăd, fie le-a aplicat greșit.

În cauza de față acest motiv de casare nu este incident, având în vedere că interpretarea pe care prima instanță a dat-o dispozițiilor legale reprezentate de dispozițiile art. 453 alin. (1) din Codul de procedură civilă referitoare la acordarea cheltuielilor de judecată este una corectă.

La baza obligației de restituire a cheltuielilor de judecată stă culpa procesuală, iar partea din vina căreia s-a purtat procesul trebuie să suporte cheltuielile făcute, justificat, de partea care a câștigat procesul.

Or, în speță, Guvernul României este partea care a pierdut procesul, instanța de fond reținând în mod corect culpa procesuală a acestuia prin emiterea nelegală a actului administrativ cu caracter normativ a cărui suspendare executare și, respectiv, anulare a fost dispusă.

Prin urmare, o dată constatată legalitatea soluției pronunțate de instanța de fond, respectiv nelegalitatea actului administrativ contestat, emis de pârâțul Guvernul României, Înalta Curte va respinge recursul împotriva încheierii de ședință din camera de consiliu de la 14 iulie 2022 pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal ca nefondat, constatând că în cauză sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 453 Cod procedură civilă, potrivit căruia partea care a pierdut procesul va fi obligată, la cererea părții care a câștigat, să plătească acesteia cheltuieli de judecată.

## **2.2. Temeiul legal al soluției adoptate în recurs.**

În temeiul art. 496 din Codul de procedură civilă, republicat, raportat la dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 6 și 8 din același act normativ, Înalta Curte va respinge recursurile declarate de pârâți ca nefondate.

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

Respinge excepția tardivității recursului formulat de pârâțul Guvernul României împotriva soluției prin care s-a dispus suspendarea dispozițiilor din anexele H.G. nr. 1242/2021, invocată din oficiu.

Respinge excepția nulității recursurilor invocată de intimatul-intervenient Secu Cristian Adrian.

Respinge recursurile formulate de pârâțul Guvernul României prin Secretariatul General al Guvernului împotriva sentinței civile nr. 1 din 4 ianuarie 2022 a Curții de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal și a încheierii de ședință din 14 iulie 2022 a aceleiași instanțe, ca nefondate.

Respinge recursul formulat de pârâtul Comitetul Național pentru Situații de Urgență prin reprezentant legal Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne împotriva sentinței civile nr. 1 din 4 ianuarie 2022 a Curții de Apel București - Secția a IX-a de contencios administrativ și fiscal, ca nefondat.

Definitivă.

Pronunțată astăzi, 13 iulie 2023, prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței.

**Judecător**

A.N. Ghica-Velescu

**Judecător**

A.F. Secrețeanu

**Judecător**

D.G. Severin

**Magistrat-asistent**

R.A. Cășaru

Red./Tehnored. ARC

2ex

Jud. fond: Amer Jabre- Curtea de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal