



# MONITORUL OFICIAL

## AL

# ROMÂNIEI

Anul 191 (XXXV) — Nr. 610

PARTEA I  
LEGI, DECRETE, HOTĂRĂRI ȘI ALTE ACTE

Mărti, 4 iulie 2023

### SUMAR

	<u>Pagina</u>
ACTE ALE INSTANTELOR DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV	
Încheiere din 2 decembrie 2021 a Curții de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal .....	2–4
Sentința civilă nr. 1.796 din 3 decembrie 2021 a Curții de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal .....	4–26
Încheiere din 2 noiembrie 2022 a Înaltei Curți de Casație și Justiție — Secția de contencios administrativ și fiscal ....	26–27
Decizia nr. 5.486 din 16 noiembrie 2022 a Înaltei Curți de Casație și Justiție — Secția de contencios administrativ și fiscal .....	27–32

# ACTE ALE INSTANTELOR DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

CURTEA DE APEL BUCUREȘTI

SECȚIA A IX-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

## ÎNCHEIERE

Ședința publică din 2 decembrie 2021

Dosar nr. 7.277/2/2021

Curtea constituită din:

Președinte — X

Grefier — X

Pe rol fiind soluționarea acțiunii în contencios administrativ și fiscal formulate de reclamantii X și X, în contradictoriu cu pârâții **Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență și Guvernul României și petentul Ministerul Afacerilor Interne prin Direcția generală juridică**, având ca obiect „ordonanță președințială”.

La apelul nominal făcut în ședință publică, în ordinea listei de ședință au răspuns reclamantii X personal și X personal și asistat de avocat X, în baza împuternicirii avocațiale seria B6195094/2021 aflate la dosar, lipsind pârâții Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență și Guvernul României și petentul Ministerul Afacerilor Interne prin Direcția generală juridică.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință, după care Curtea solicită lămuriri în privința timbrajului, în sensul că s-a observat faptul că cererea de chemare în judecată a fost timbrată cu suma de 20 de lei, iar apoi s-a mai achitat o taxă de 50 de lei.

Reclamantii, prin avocat, învederează Curții faptul că au timbrat prima dată cu 20 de lei pentru ordonanța președințială și după aceea au depus la dosarul cauzei o taxă de timbru de 50 de lei, tocmai nu a exista discuții pentru că pe cererea de drept comun taxa de timbru este de 50 de lei.

Curtea aduce la cunoștință reclamantilor faptul că taxa de timbru în quantum de 20 de lei va fi alocată cererii de suspendare; totodată întreabă dacă pentru acțiunea în anulare datorează doar 50 de lei sau 100 de lei.

Reclamantii, prin avocat, aduc la cunoștință Curții faptul că au timbrat doar 50 de lei.

La interpelarea expresă a Curții dacă hotărârea CNSU este un act prealabil hotărârii de Guvern, reclamantii, prin avocat, aduc la cunoștință faptul că din punctul de vedere al acestora este un act prealabil al hotărârii de Guvern; totodată, solicită a se avea în vedere faptul că a fost adoptată exact prin hotărârea de Guvern, exact ca atare, dar este un act prealabil hotărârii de Guvern și face corp comun cu hotărârea de Guvern.

Curtea, față de precizările reclamantilor, constată că pentru acțiunea în anulare se datorează o taxă de timbru în quantum de 50 de lei, care este deja achitată.

Totodată, acordă cuvântul pe cerere de intervenție accesorie formulată de petentul Ministerul Afacerilor Interne prin Direcția generală juridică, cu precizarea că s-a invocat atât nulitatea acesteia, cât și lipsa de interes în formularea cererii.

Reclamantii, prin avocat, referitor la nulitatea cererii, apreciază faptul că trebuia inclus, motivat, în cuprinsul cererii de intervenție interesul, iar Ministerul Afacerilor Interne nu are un interes propriu, trebuie să aibă și un interes propriu, într-adevăr intervenția accesorie este o formă de apărare, dar trebuie să existe și un interes propriu.

Astfel cum a motivat și în cuprinsul notelor scrise, faptul că chiar și o intervenție accesorie trebuie să respecte toate

condițiile generale de exercitare a acțiunii civile, chiar și domnul profesor Boroși menționează în tratatul dumnealui faptul că, în cadrul intervenției accesorii, pentru intervenția voluntară accesorie este vorba de un interes actual pentru a preveni un prejudiciu eventual.

Prin hotărârea respectivă se va stabili sau se va confirma o situație ce conferă intervenientului accesoriu certitudinea că drepturile sale, deci ale sale, conexe cu această situație juridică, nu sunt cu nimic afectate.

Or, din punctul de vedere al acestora, nu există niciun drept al Ministerului Afacerilor Interne actual, nu este vorba de un prejudiciu eventual al Ministerului Afacerilor Interne, motiv pentru care apreciază că nu îndeplinește toate condițiile prevăzute de lege și se impune a fi anulată sau respinsă ca lipsită de interes.

Curtea acordă cuvântul și pe excepția lipsei de interes.

Reclamantii, prin avocat, în privința lipsei de interes, arată că interesul trebuie să fie propriu; chiar dacă este o formă de apărare, trebuie să existe un interes propriu, or în această situație Ministerul Afacerilor Interne nu are un interes propriu, intervenția voluntară accesorie urmărește să preîntâmpine pronunțarea unei hotărâri care ar fi susceptibilă să creeze o situație de natură a compromite propriile sale drepturi, astfel cum menționează domnul profesor Boroși în tratatul dumnealui și ca atare apreciază că cererea de intervenție accesorie este inadmisibilă, în primul rând de anulată și apoi inadmisibilă pentru lipsa interesului.

Curtea, dat fiind faptul că partea nu este prezentă, va rămâne în pronunțare pe admisibilitatea acesteia și dacă se apreciază admisibilă, mai departe, pe temeinicia acesteia.

Totodată aduce la cunoștință reclamantilor prin avocat faptul că prin cererea de intervenție accesorie s-au invocat niște excepții, în ipoteza în care va fi considerată admisibilă cererea de intervenție accesorie.

Curtea acordă cuvântul pe excepția inadmisibilității acțiunii formulată pe cale de ordonanță președințială, excepție invocată de Guvernul României.

Reclamantii, prin avocat, solicită a se avea în vedere faptul că, în termenul prevăzut de lege, a transformat-o într-o cerere de drept comun, iar în al doilea rând a expus pe larg în cuprinsul notelor scrise și în cuprinsul cererii de chemare în judecată de ce este admisibilă pe calea ordonanței președințiale.

Mai solicită a se avea în vedere faptul că în acest moment ordonanța președințială este singura procedură prevăzută în legislația actuală care să garanteze, să încerce de fapt să garanteze accesul efectiv la instanță.

Curtea constată că excepția va rămâne lipsită de obiect și va fi respinsă ca atare, dat fiind faptul că reclamantii au transformat deja cererea din ordonanță președințială într-o acțiune pe dreptul comun.

Totodată duce la cunoștință faptul că s-a invocat excepția lipsei calității procesuale pasive a Guvernului României pe capătul de cerere vizând anularea hotărârii CNSU și acordă cuvântul pe aceasta.

Reclamantii, prin avocat, învederează faptul că lasă la aprecierea instanței, arătând faptul că practic a chemat Guvernul României în judecată pentru hotărârea de Guvern și

Comitetul Național pentru Situații de Urgență pentru hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență; i s-a părut absurd să formuleze două cereri de chemare în judecată, cu două dosare distincte pentru justa soluționare a cauzei, situație în care s-ar fi ajuns la conexarea cererilor și ar fi fost inutil.

Reclamantul X arată faptul că susține aceleași concluzii ca și apărătorul desemnat.

Curtea aduce la cunoștință faptul că petentul Ministerul Afacerilor Interne a invocat excepția netimbrării acțiunii, chestiune care s-a discutat la început, și se înțelege faptul că reclamantii au pus concluzii de respingere a excepției netimbrării, pe ideea că s-a timbrat, cu precizarea că hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență ar fi un act ce a stat la baza emiterii hotărârii de Guvern.

De asemenea, acordă cuvântul pe inadmisibilitatea acțiunii pentru neparcurgerea procedurii prelabile, excepție invocată de către Ministerul Afacerilor Interne.

Reclamantii, prin avocat, învederează faptul că, din punctul acestora de vedere, așa cum au dezvoltat în notele scrise, nu trebuia parcursă procedura prelabilă.

Curtea acordă cuvântul pe excepția lipsei de interes a reclamantilor, invocată de Ministerul Afacerilor Interne.

Reclamantii, prin avocat, solicită a se avea în vedere faptul că ambii sunt persoane nevaccinate, astfel încât nu se poate pune problema pentru o lipsă de interes, precizând faptul că reclamanta X weekendul acesta își dorea să poate pleca, să ia, și ca avocat, dar și ca persoană fizică, o perioadă de repaus, însă nu a avut cum să plece ca să se încadreze, fiindcă în unitățile de cazare este permis doar accesul persoanelor vaccinate sau persoanelor trecute prin boală; nu ține de noi atunci când ne îmbolnăvim, iar vaccinarea, consideră, trebuie să fie alegerea fiecăruia.

Reclamantul X învederează Curții faptul că din cauza acestei hotărâri și având în vedere faptul că de profesie este fotograf, or, în această perioadă sunt interzise evenimentele de către stat, dar același stat are pretenția să îi plătească taxele și impozitele la zi, CAS-ul, dările la stat sub sancțiunea popririi contului sau a executării silite; or, dacă nu are venituri, cum poate să își achite aceste obligații față de stat?

La interpelarea expresă a Curții, dacă mai sunt cereri de formulat sau alte excepții de invocat, reclamantii, prin avocat, arată că nu mai au cereri prelabile de formulat sau excepții de invocat.

Nemaifiind cereri prelabile de formulat sau excepții de invocat, Curtea acordă cuvântul pe probe.

Reclamantii, prin avocat, solicită încuviințarea probei cu înscrisurile depuse la dosarul cauzei, precum și cu cele pe care le va depune, înscrisuri care reprezintă un studiu prin care se arată o serie de consecințe, ca efecte secundare, ale vaccinurilor asupra organismului, asupra ADN-ului nostru.

Curtea, în temeiul art. 255 și următoarele din noul Cod de procedură civilă, încuviințează pentru toate părțile proba cu înscrisurile depuse la dosarul cauzei, inclusiv cele depuse în ședință publică; totodată acordă cuvântul pe cererea de suspendare și pe fondul cauzei.

Reclamantii, în ceea ce privește cererea de suspendare, solicită admiterea acesteia avându-se în vedere toate motivele expuse pe larg în cadrul notelor scrise, apreciind că este admisibilă având în vedere regulamentul invocat, regulile invocate de drept comunitar și, mai mult decât atât, apreciază că nu se aplică acele dispoziții din Legea contenciosului administrativ care ar exclude posibilitatea suspendării.

În ceea ce privește acțiunea în anulare solicită admiterea acesteia, iar suplimentar față de tot ceea ce a expus pe larg în cadrul notelor scrise și având în vedere studiul de caz pe care l-a depus azi la dosarul cauzei în care se menționează faptul că, chiar dacă problema nu poate fi clarificată de așa manieră

încât să dea satisfacție uneia sau alteia dintre părți, susținătorilor pro vaccin sau celor anti vaccin, toate părțile ar trebui să fie de acord că o anumită toxicitate se manifestă uneori la unele persoane vaccinate și că o astfel de toxicitate poate uneori fi atribuită fără echivoc administrării vaccinului.

În aceste condiții, pentru unii se pune întrebarea dacă toxicitatea aceasta se manifestă suficient de des și cu o severitate suficient de mare la persoanele vaccinate, așa încât să ne preocupe mai mult decât însăși combaterea COVID.

De asemenea, mai solicită a se avea în vedere faptul că, potrivit art. 1 din Constituția României, România este un stat de drept, democratic și social în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor trebuie să reprezinte valori supreme.

Mai mult decât atât, există Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și a demnității ființei umane față de aplicațiile biologiei și medicinei.

Potrivit art. 1, părțile în această convenție protejează demnitatea și identitatea ființei umane și garantează oricărei persoane, fără discriminare, respectul integrității sale și al celorlalte drepturi și libertăți fundamentale față de aplicațiile biologiei și medicinei; art. 5: „O intervenție în domeniul sănătății nu se poate efectua decât după ce persoana vizată își va da consimțământul liber și în cunoștință de cauză.”, iar în condițiile în care noi, persoanele nevaccinate, nu avem voie decât să mergem la muncă și să întreprindem un număr limitat de activități, inclusiv nu avem voie să mergem în unități nonalimentare să ne cumpărăm încălțăminte, cele necesare traiului zilnic, cum am putea să ne exprimăm consimțământul în mod liber dacă dorim o intervenție medicală cum este vorba de un vaccin?

În aceste condiții, mai mult decât atât, potrivit notelor de fundamentare și tuturor actelor care au fost depuse la dosarul cauzei de către Guvernul României, aceștia fac trimitere, pentru a justifica necesitatea adoptării restricțiilor, la datele raportate la data de 24 octombrie; în primul rând, așa cum a subliniat în notele scrise, anterior adoptării hotărârii de Guvern, în săptămâna anterioară, aceste informații pot fi verificate pe: [stiri.official.ro](http://stiri.official.ro) care este site-ul oficial cu informațiile oficiale cu privire la COVID, erau în trend descendent și în niciun caz în trend ascendent, iar acum avem aproximativ 2.000 de cazuri, 1.000 de cazuri, însă măsurile în continuare produc efecte.

Potrivit datelor raportate la 24 octombrie, 93% din decese aveau morbidități, iar 85,7% din decese au fost la persoane peste 60 de ani, iar în aceste condiții, aceasta era statistica de care s-a prevalat Guvernul României pentru adoptarea acestei hotărâri, iar, în aceste condiții, de ce se impun restricții tuturor persoanelor; este pandemie, înțelegând că este o situație epidemiologică, de fapt, aceasta nu mai este excepțională, întrucât este deja de un an și ceva, deja se vorbește de valul 5, deja se vorbește despre 70.000 de cazuri, se înțelege că persoanele trebuie protejate, dar persoanele la care s-a observat, într-adevăr, că a existat o problemă, persoanele peste 60 de ani și persoanele cu comorbidități.

Mai mult decât atât, Guvernul României, în întâmpinarea formulată, inclusiv petentul Ministerul Afacerilor Interne, a făcut trimitere la ordonanța Guvernului privind adoptarea certificatului verde la nivelul Uniunii Europene; or, solicită a se avea în vedere preambulul Regulamentului privind adoptarea certificatului verde, unde în preambul se face trimitere numai la libera circulație a persoanelor, și acesta, scrie exact, acesta nu ar trebui înțeles ca o facilitate sau o încurajare a adoptării de restricții privind libera circulație sau de restricții ale altor drepturi fundamentale.

În aceste condiții, de ce Guvernul României se prevalează de acest certificat verde pentru a permite accesul persoanelor doar care dețin certificat verde și doar persoanelor vaccinate sau trecute prin boală, apreciind că Guvernul României putea să

adopte alte măsuri de combatere a acestei situații epidemiologice, nu prin care să se restrângă drepturi și libertăți fundamentale, de exemplu, să se construiască spitale, să se doteze spitalele, să se igienizeze spitalele; foarte multe persoane evită să ajungă în spitalele din România pentru faptul că se pot îmbolnăvi și preferă să se trateze acasă pentru că în spitale, în acest moment, nu mai prezintă siguranță, astfel încât apreciază că se puteau adopta alte măsuri prin care să se combată această situație epidemiologică, Guvernul României având obligația să respecte Constituția României, legea fundamentală a acestei țări care consideră că drepturile și libertățile fundamentale sunt valori supreme pentru un stat democratic, iar România nu mai este un stat democratic în acest moment.

Pentru considerentele arătate, precum și pentru cele expuse în scris solicită admiterea acțiunii.

Reclamantul X, în subsidiar, arată faptul că trebuia avut în vedere că Guvernul României, autoritățile fac un joc de cuvinte, care este foarte ușor interpretat, și anume: decese cu COVID și decese de COVID; având în vedere că OMS a restricționat să nu se facă autopsii celor care au fost suspecti de COVID, nu se poate ști exact câți au murit cu COVID sau de COVID, plus că aceștia se referă foarte mult la numărul de cazuri, iar dacă se raportează la numărul de cazuri la populația României, nu prea vede necesitatea unei restricționări sau a unei pandemii.

Mai arată faptul că trebuie avut în vedere că în anul 2018, la nivel mondial, de gripă au murit 2,1% din populația lumii, iar de

COVID, de când s-a instalat pandemia, au murit 2,5% din populația lumii; or, nu își amintește ca în 2018 să fi fost măcar vreo știre la televizor sau mare tam-tam despre această situație, pur și simplu pentru că gripa este ceva normal.

De asemenea, precizează faptul că încep să apară studii precum că testele PCR și antigen nu fac diferența între simptomele de gripă și simptomele de COVID, așadar pentru statul român și pentru autorități, cum puțini doctori și vorbesc, dacă ai gripă sau orice altă formă de răceală, clar ai COVID.

Reclamantii, prin avocat, mai arată că măsurile sunt disproporționate și se aplică discriminatoriu, solicitând, totodată, a se avea în vedere și deciziile Curții Constituționale invocate în notele scrise, chiar și hotărârea Curții de Apel Cluj, chiar dacă nu este definitivă, apreciază că o poate invoca și, de asemenea, solicită a se avea în vedere și toate susținerile pe care le-a făcut cu declararea pandemiei, modul în care aceasta a fost declarată în România și de asemenea faptul că Curtea Constituțională a declarat neconstituțională acea hotărâre a Parlamentului României prin care s-a declarat starea de alertă; or, cum poți să prelungești sau să menții o stare de alertă care, de fapt, nu mai există.

Curtea, în conformitate cu prevederile art. 494 din noul Cod de procedură civilă, declară dezbaterile închise și reține cauza spre soluționare.

CURTEA,

având nevoie de timp pentru a delibera, față de dispozițiile art. 396 alin. (1) din noul Cod de procedură civilă, motiv pentru care

DISPUNE:

Amână pronunțarea cauzei pentru data de 3 decembrie 2021.

Se atacă împreună cu fondul cauzei.

Pronunțată astăzi, 2.12.2021 prin punerea soluției la dispoziția părților prin intermediul grefei instanței, conform art. 396 alin. (2) din noul Cod de procedură civilă.

Președinte,

X

Grefier,

X

CURTEA DE APEL BUCUREȘTI

SECȚIA A IX-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

## SENTINȚA CIVILĂ Nr. 1.796

Ședința publică din 3 decembrie 2021

Dosar nr. 7.277/2021

Curtea constituită din:

Președinte — X

Grefier — X

Pe rol fiind soluționarea acțiunii în contencios administrativ și fiscal formulate de reclamantii X și X, în contradictoriu cu pârâții **Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență și Guvernul României și petentul Ministerul Afacerilor Interne prin Direcția generală juridică**, având ca obiect „ordonanță președințială”.

Dezbaterile orale au avut loc în ședința publică din data de 2.12.2021, fiind consemnate în cuprinsul încheierii de la acea dată, care face parte integrantă din prezenta hotărâre, când Curtea, având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea cauzei pentru data de 3.12.2021, când a pronunțat prezenta sentință.

### Cererile

Prin acțiunea înregistrată pe rolul Curții de Apel București — Secția a IX-a în data de 10.11.2021, modificată și completată în data de 17.11.2021, reclamantii X și X au chemat în judecată pe pârâții Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență, solicitând instanței ca prin hotărârea pe care o va pronunța să dispună:

1. suspendarea executării dispozițiilor din anexele Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021 și Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, care condiționează participarea la diverse activități, de vaccinare/imunizare/testare, până la data soluționării definitive a acțiunii în anulare;

2. anularea în parte a Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021 și Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, în privința dispozițiilor din anexe care condiționează participarea la diverse activități de vaccinare/imunizare/testare.

**În motivare**, reclamantii au afirmat următoarele:

În fapt, prin Hotărârea nr. 101/2021 Comitetul Național pentru Situații de Urgență a propus prelungirea stării de alertă și a măsurilor necesar a fi aplicate pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, hotărâre în baza căreia a fost adoptată Hotărârea Guvernului privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 9 noiembrie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

Astfel, starea de alertă a fost prelungită pentru 30 de zile, începând cu 9 noiembrie 2021.

Hotărârile și dispozițiile contestate sunt contrare legii, pentru următoarele considerente:

#### I. Motivarea actului administrativ

Constituția României prin art. 31 consacră dreptul la informație, care implică și obligativitatea motivării actelor administrative individuale, motivarea, ca principiu al procedurii administrative, fiind o condiție de fond a actului administrativ.

În baza acestei consacări constituționale, motivarea a devenit un principiu al procedurii de emitere a actelor administrative, o motivare greșită sau insuficientă fiind echivalentă cu lipsa motivării, atrăgând nevalabilitatea actului în speță.

A admite posibilitatea că autoritatea administrativă poate emite acte nemotivate ar însemna lăsarea posibilității pentru aceasta de a eluda legea și imposibilitatea instanței de judecată de a verifica legalitatea actului în speță.

Practica ICCJ statuează că: Motivarea actului administrativ constituie, într-adevăr, o veritabilă condiție de validitate a acestuia, o garanție împotriva conduitei arbitrare a autorităților publice, menită să asigure posibilitatea verificării limitelor exercitării puterii lor discreționare. (..)

Verificarea vizează, așadar, temeiurile și efectele deciziei administrative prin prisma unui echilibru rezonabil între interesul public și cel privat, pentru că raportul de drept administrativ este caracterizat de preeminența interesului public, definit în art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004 ca fiind interesul ce vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare și realizarea competențelor publice.

Tocmai de aceea amploarea și detalierea motivării unui act administrativ se analizează în dependență cu natura acestuia și cu circumstanțele cauzei.

„Obligația autorității emitente de a motiva actul administrativ constituie o garanție contra arbitrarului administrației publice și se impune cu deosebire în cazul actelor prin care se modifică ori se suprimă drepturi sau situații juridice individuale și subiective.

În acest sens, art. 31 alin. (2) din Constituția României prevede expres că autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.

Motivarea unei decizii administrative nu poate fi limitată la considerente legate de competența emitentului, ci trebuie să conțină elemente de fapt și de drept care, pe de o parte, să permită destinatarilor să cunoască și să evalueze temeiurile deciziei, iar, pe de altă parte, să facă posibilă exercitarea controlului de legalitate.

În jurisprudența comunitară s-a reținut în mod constant că amploarea și detalierea motivării depind de natura actului adoptat sau emis și de circumstanțele fiecărui caz, o motivare insuficientă sau greșită fiind considerată echivalentă cu lipsa motivării.”

În doctrină și în practică (incluzând aici nu numai practica instanțelor naționale, dar și pe cele comunitare și CEDO) există unanimitate în a aprecia că nemotivarea unui act administrativ

nu vizează numai dimensiunea formală a legalității, ci vizează însăși existența acestuia, fiind o condiție de fond. Nu în ultimul rând, controlul de legalitate pe care îl înfăptuiește instanța de contencios administrativ devine imposibil de exercitat în contextul în care resorturile administrației nu îi sunt cunoscute.

Întrucât aduc o limitare drepturilor și libertăților fundamentale, actele administrative trebuie să respecte o anumită formă. Orice ingerință a statului în sfera drepturilor și intereselor private trebuie să fie bine definită pentru a nu deschide drumul arbitrarului și abuzului.

Principiul formalismului reprezintă o dominanță a dreptului public, întrucât este un drept al constrângerilor, raportul juridic încheiat fiind unul de subordonare, motiv care impune pentru administrație să acționeze numai în limita a ceea ce este expres permis de lege, fapt ce trebuie să iasă în evidență, cu ușurință, din conținutul său.

Prin urmare, pentru a se putea verifica riguros conformitatea comportamentului organelor administrative cu legea pe care o aplică, acest comportament trebuie să se circumscrie unor cerințe de fond și formă bine definite.

Obligația autorității publice de a asigura informarea corectă a beneficiarului asupra unei decizii de natură a produce ingerințe în drepturile și interesele sale trebuie motivată nu doar din perspectiva competenței de a emite acest act, ci și din perspectiva posibilității adresantului de a aprecia asupra legalității măsurii, respectiv asupra respectării granițelor dintre puterea discreționară și arbitrar.

A accepta teza potrivit căreia autoritatea nu trebuie să își motiveze deciziile echivalează cu golirea de conținut a esenței democrației și a statului de drept bazat pe principiul legalității. Cu alte cuvinte, autoritățile publice sunt obligate să asigure informarea corectă a particularilor asupra drepturilor și intereselor acestora și în condițiile în care deciziile acestor autorități sunt supuse controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ.

În lipsa motivării explicite a actului administrativ, posibilitatea atacării în justiție a actului respectiv este iluzorie, de vreme ce judecătorul nu poate decide care au fost motivele care au determinat autoritatea administrativă să ia o anumită măsură. Absența acestei motivări favorizează emiterea unor acte administrative abuzive și conduce implicit la limitarea accesului liber la justiție. Prin urmare, motivarea reprezintă o obligație generală, aplicabilă oricărui act administrativ, ea reprezintă o condiție de legalitate extremă a actului, care face obiectul unei aprecieri *in concreto*, iar obiectivul său este prezentarea într-un mod clar și neechivoc a raționamentului instituției emitente a actului.

„Înalta Curte are în vedere că principiul motivării impune necesitatea ca autoritatea care emite un act administrativ să arate, în mod expres, elementele de fapt și de drept care determină adoptarea deciziei respective. Motivarea reprezintă un element esențial pentru formarea convingerii cu privire la legalitatea și oportunitatea actului administrativ, constituind, totodată, o garanție a alegerii soluției optime de către organul de decizie.

Amploarea și detalierea motivării depind de natura actului adoptat, iar cerințele pe care trebuie să le îndeplinească motivarea depind de circumstanțele fiecărui caz. Așadar, deși motivarea reprezintă o obligație generală, aplicabilă oricărui act administrativ, ea face obiectul unei aprecieri *in concreto*, după natura acestuia și contextul adoptării sale, prin prisma obiectivului său, care este prezentarea într-un mod clar și neechivoc a raționamentului instituției emitente a actului.

Motivarea urmărește o dublă finalitate: îndeplinește, în primul rând, o funcție de transparență în profitul beneficiarilor actului, care vor putea, astfel, să verifice dacă actul este sau nu întemeiat; permite, de asemenea, instanței să realizeze controlul

său juridicțional, deci în cele din urmă permite reconstituirea raționamentului efectuat de autorul actului pentru a ajunge la adoptarea acestuia; desigur ea trebuie să figureze chiar în cuprinsul actului și să fie realizată de autorul său.”

Acest raționament trebuie să figureze chiar în cuprinsul actului. Lipsa motivării nu poate fi împlinită ulterior. Așadar, a motiva implică a face cunoscute cu claritate elementele de fapt și de drept care permit înțelegerea și aprecierea legalității sale, iar importanța acestei exigențe depinde în mod considerabil de natura actului, de contextul juridic în care el intervine, precum și de interesele pe care destinatarul actului ar putea să le aibă în primirea acestor explicații. Motivarea trebuie să permită judecătorului să exercite un control asupra elementelor de fapt și de drept care au servit drept bază de exercitare a puterii de apreciere, deci trebuie realizată într-un mod suficient de detaliat.

Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene trebuie să se facă distincție între obligația de motivare a deciziilor, care reprezintă o normă de procedură fundamentală, și problema temeiniciei motivării, care ține de legalitatea de fond a unui act în litigiu. Prin urmare, motivele prin care se urmărește contestarea temeiniciei unui act sunt ineficiente în cazul în care este vorba despre un act lipsit de motivare sau insuficient motivat.

Instanța europeană subliniază că art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene consacră „dreptul la bună administrare”. Conform alineatelor (1) și (2) din acest articol:

„(1) Orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii.

(2) Acest drept include în principal:

(a) dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere;

(b) dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial;

(c) obligația administrației de a-și motiva deciziile.”

Constituția României, în art. 21 — „Accesul liber la justiție”, statuează că:

„(1) Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor legitime.

(2) Nicio lege nu poate îngreuna exercitarea acestui drept.”

Dreptul și interesul nu constituie două concepte distincte, ci primul îl implică în mod necesar pe al doilea, iar acesta din urmă își găsește expresia juridică în primul. Adică pentru ca persoana căreia i s-a respins acordarea certificatului de securitate sau a autorizației de acces ori, după caz, i s-a retras să își poată apăra interesul, aceasta are dreptul de a cunoaște, în mod explicit, motivele neacordării sau retragerii avizului.

Prin urmare, libertatea de a se adresa justiției constituie cadrul în care un drept poate fi exercitat în mod legitim și în afara căruia valorificarea acestuia devine abuzivă și, ca atare, ca și în situația de față, prohibită. Altfel spus, conceptul de libertate se suprapune cu cel de drept valorificat legitim.

Articolul 21 din Constituție garantează accesul liber la justiție, cu finalitatea apărării drepturilor, libertăților și intereselor legitime. Este însă evident că, pentru a putea fi apărute, ele trebuie să existe, iar existența lor trebuie probată în condițiile prevăzute de lege. Deci, pentru a cunoaște o măsură considerată abuzivă este necesar a se cunoaște explicit toate motivele care au condus la dispunerea unei asemenea măsuri.

Liberul acces la justiție semnifică faptul că orice persoană poate sesiza instanțele judecătorești în cazul în care consideră că drepturile, libertățile sau interesele sale legitime au fost încălcate. Acest acces nu poate fi supus niciunei condiționări.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin Hotărârea din 21 februarie 1975, pronunțată în Cauza *Golder c. Regatul Unit*, relevă importanța deosebită pe care această instanță o atribuie principiului liberului acces la justiție pentru însăși existența unei societăți democratice.

În sensul considerentelor expuse mai sus, jurisprudența CtEDO a statuat că scopul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale este „să apere nu drepturi teoretice sau iluzorii, ci concrete și efective”, în acest sens fiind Hotărârea-pilot din 12 octombrie 2010, pronunțată în Cauza *Maria Atanasiu și alții c. României*.

Existența oricărui impediment administrativ, care nu are o justificare obiectivă sau rațională și care ar putea, până la urmă, să nege dreptul persoanei interesate de a se adresa direct și nemijlocit instanțelor de judecată pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime, încalcă prevederile art. 21 alin. (1)—(3) din Constituție (Decizia nr. 467 din 22 aprilie 2008, Monitorul Oficial nr. 422 din 5 iunie 2008).

Așa cum se poate observa din analiza preambulului hotărârilor atacate, pârâții doar s-au rezumat la a indica temeiurile de drept în baza cărora adoptă hotărârile în discuție și o enumerare succintă a cauzelor care au determinat adoptarea hotărârilor, fără a motiva actele atacate.

Având în vedere importanța hotărârilor atacate, a impactului măsurilor luate asupra vieții de zi cu zi și asupra drepturilor și libertăților fundamentale, consideră că se impunea o motivare pe larg a necesității adoptării acestor hotărâri, și nicidecum preluarea considerentelor din hotărâri asemănătoare.

Reclamanții fac referire la hotărârile anterioare în care se expun, de fiecare dată, aceleași considerente, după un an și jumătate de la debutul pandemiei. Sunt aceleași considerente invocate de Comitetul Național pentru Situații de Urgență și de către Guvernul României prin care se prelungește starea de alertă și se invocă necesitatea restrângerii drepturilor și libertăților fundamentale.

Or, amploarea și detalierea motivării depind de natura actului adoptat, iar cerințele pe care trebuie să le îndeplinească motivarea depind de circumstanțele fiecărui caz. Așadar, deși motivarea reprezintă o obligație generală, aplicabilă oricărui act administrativ, ea face obiectul unei aprecieri *in concreto*, după natura acestuia și contextul adoptării sale, prin prisma obiectivului său, care este prezentarea într-un mod clar și neechivoc a raționamentului instituției emitente a actului.

## II. Legalitatea actului administrativ

Regimul juridic al actelor administrative este reprezentat de un ansamblu de reguli de fond și de formă, care conturează personalitatea actelor administrative în circuitul juridic, în sensul că evocă criteriile de valabilitate ale acestora.

Elementele centrale ale acestui regim juridic sunt reprezentate de legalitatea și oportunitatea actului administrativ, care împreună asigură valabilitatea acestor acte.

Legalitatea reprezintă elementul central al regimului juridic aplicabil actelor administrative, al întregii activități desfășurate de administrația publică. Suportul constituțional al acestui principiu îl regăsim în art. 1 alin. (5), art. 16 alin. (1), art. 21, 52, 123 și 126 din Constituția României, republicată.

„Legalitatea actelor administrative poate fi definită ca fiind conformitatea acestora cu legea fundamentală, cu legile elaborate de Parlament, cu ordonanțele de Guvern și cu toate celelalte acte normative cu o forță juridică superioară.”

Pe de altă parte, organele și autoritățile administrative dispun de posibilitatea de a aprecia situațiile în care este necesară emiterea unui act administrativ.

„Oportunitatea reprezintă, alături de legalitate, o condiție de valabilitate a actelor administrative. Ea se află în strânsă dependență cu puterea discreționară a administrației publice și derivă din capacitatea pe care o are organul care emite actul de

a alege, dintre mai multe soluții posibile și egale, în aceeași măsură, pe cea care corespunde cel mai bine interesului public care trebuie ocrotit. Ea relevă, deci, calitatea actului administrativ de a satisface atât rigorile stricte ale legii, cât și o nevoie socială determinată, într-un timp și loc date. Pe de altă parte, oportunitatea reflectă și concordanța în timp între realitatea socială, politică, economică etc. și dispozițiile ce dau conținut actului administrativ.”

Condițiile de legalitate ale actelor administrative sunt următoarele:

1. Actul administrativ trebuie emis sau adoptat în baza și în vederea executării legilor (Constituția, legile organice, legile ordinare, hotărârile și ordonanțele de Guvern, actele administrative emise de alte autorități ale administrației publice cu forță juridică superioară).

2. Actul administrativ trebuie emis sau adoptat doar în limitele competenței conferite de lege respectivelor organe sau autorități administrative. Competența reprezintă ansamblul atribuțiilor delegate prin lege și poate fi de mai multe feluri: materială, teritorială, temporară.

3. Actul administrativ trebuie emis sau adoptat cu respectarea condițiilor de formă și procedură prescrise de lege.

4. Actul administrativ trebuie adoptat sau emis în vederea realizării unui scop licit.

5. Actul administrativ trebuie să fie oportun, adică să corespundă situației de fapt.

În ceea ce privește prima condiție, invocăm prevederile art. 1 alin. (5) din Constituția României: „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.”

Constituția României statuează:

Art. 16: „(1) Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.

(2) Nimeni nu este mai presus de lege.”

Art. 15 alin. (1): „Cetățenii beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea.”

Drepturile și libertățile fundamentale garantate de Constituția României:

- a) libera circulație;
- b) viața intimă, familială și privată;
- c) libertatea de exprimare;
- d) dreptul la învățătură;
- e) accesul la cultură;
- f) dreptul la ocrotirea sănătății;
- g) libertatea întrunirilor;
- h) munca și protecția socială a muncii;
- i) libertatea economică;
- j) nivelul de trai;
- k) dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică.

Toate aceste drepturi au fost încălcate prin restrângerea exercițiului lor condiționat de vaccinare sau trecerea prin boală.

Art. 53 din Constituția României — Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

(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.

Democrația (în traducere literală „conducere de către popor”, din grecescul δημοκρατία — demokratia, de la demos „popor”

+ kratos „putere” = „puterea poporului”) este un regim politic care se bazează pe voința poporului. Principiile de bază ale democrației sunt votul universal și suveranitatea națiunii.

De esența democrației moderne țin respectarea drepturilor omului (egalitatea în fața legii, dreptul la opinie etc.), pluripartitismul, limitarea și separarea puterilor în stat.

Un element important al democrației este constituția. Acest document, votat de către popor prin referendum organizat în mod liber, reglementează drepturile și libertățile individului într-un stat și definește limitele puterii conducătorilor aflați în diferite funcții din stat și din guvern, definește politicile fundamentale și stabilește structura, datoria și puterea guvernului.

Își pun întrebarea firească: sunt măsurile adoptate prin hotărârile atacate compatibile cu societatea democratică (în care, prin definiție, sunt respectate drepturile omului) și sunt proporționale cu situația care a determinat adoptarea acestor măsuri? Răspunsul este unul singur: nu sunt.

Măsurile adoptate sunt discriminatorii, nu sunt proporționale cu situația care a determinat restrângerea și aduc atingere existenței drepturilor și libertăților fundamentale. Prin urmare, nu suntem în ipoteza incriminată de art. 53 alin. (2) care permite restrângerea drepturilor și libertăților fundamentale.

Apreciază că este necesar să se dea efect și principiilor generale aplicabile administrației publice, enunțate în Codul administrativ:

„Art. 6: Principiul legalității

Autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul acestora au obligația de a acționa cu respectarea prevederilor legale în vigoare și a tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte.

Art. 7: Principiul egalității

Beneficiarii activității autorităților și instituțiilor administrației publice au dreptul de a fi tratați în mod egal, într-o manieră nediscriminatorie, corelativ cu obligația autorităților și instituțiilor administrației publice de a trata în mod egal pe toți beneficiarii, fără discriminare pe criteriile prevăzute de lege.

Art. 8: Principiul transparenței

(1) În procesul de elaborare a actelor normative, autoritățile și instituțiile publice au obligația de a informa și de a supune consultării și dezbaterii publice proiectele de acte normative și de a permite accesul cetățenilor la procesul de luare a deciziilor administrative, precum și la datele și informațiile de interes public, în limitele legii.

(2) Beneficiarii activităților administrației publice au dreptul de a obține informații de la autoritățile și instituțiile administrației publice, iar acestea au obligația corelativă a acestora de a pune la dispoziția beneficiarilor informații din oficiu sau la cerere, în limitele legii.

Art. 9: Principiul proporționalității

Formele de activitate ale autorităților administrației publice trebuie să fie corespunzătoare satisfacerii unui interes public, precum și echilibrate din punctul de vedere al efectelor asupra persoanelor. Reglementările sau măsurile autorităților și instituțiilor administrației publice sunt inițiate, adoptate, emise, după caz, numai în urma evaluării nevoilor de interes public sau a problemelor, după caz, a riscurilor și a impactului soluțiilor propuse.”

Având în vedere considerentele expuse anterior, consideră că cerința legalității hotărârilor atacate nu este îndeplinită, motiv pentru care se impune anularea acestora.

În ceea ce privește presupusa cauză a adoptării hotărârilor atacate, menționează următoarea ipoteză:

Accesul la activitățile prevăzute de articolele atacate se face în baza certificatului verde. O persoană care a trecut prin boală, care este imunizată, dar pentru care nu s-a raportat diagnosticul către direcția de sănătate publică întrucât a fost asimptomatică sau a avut simptome ușoare, confundabile cu ale unor boli

asemănătoare, deși este imunizată, trebuie să suporte restrângerile drepturilor și libertăților sale. O persoană vaccinată poate contracta virusul, se poate îmbolnăvi și răspândi mai departe boala întrucât nu este testată atunci când desfășoară oricare dintre activitățile nepermise primei categorii. Prin urmare, în opinia autorităților, faptul că o persoană este vaccinată sau a trecut prin boală și diagnosticul a fost raportat direcției de sănătate publică este suficient ca aceasta să beneficieze de plenitudinea drepturilor și libertăților fundamentale, chiar dacă, în concret, aceasta este pozitivă COVID, dar fiindcă este vaccinată, nu mai este testată.

Este un fapt general cunoscut că vaccinul îți oferă protecție doar pentru forme grave, nu și pentru forme ușoare. Persoanele vaccinate pot contacta virusul, se pot îmbolnăvi și răspândi boala. De ce nu sunt și aceste persoane testate? Cu atât mai mult cu cât este, de asemenea, un fapt general cunoscut că vaccinul îți oferă protecție o perioadă limitată de timp. Unde sunt egalitatea în drepturi și justețea măsurilor? Se dorește oprirea răspândirii bolii sau vaccinarea?

Art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000:

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

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

[...] d) drepturile civile, în special:

(i) dreptul la libera circulație și la alegerea reședinței;

[...] (ix) dreptul la libertatea de întrunire și de asociere;

(x) dreptul de petiționare;

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

(i) dreptul la muncă, la libera alegere a ocupației, la condiții de muncă echitabile și satisfăcătoare, la protecția împotriva șomajului, la un salariu egal pentru muncă egală, la o remunerație echitabilă și satisfăcătoare;

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

(v) dreptul la educație și la pregătire profesională;

(vi) dreptul de a lua parte, în condiții de egalitate, la activități culturale și sportive;

f) dreptul de acces la toate locurile și serviciile destinate folosinței publice.”

Art. 2 din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000:

„(1) Potrivit prezentei ordonanțe, prin discriminare se înțelege orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice.”

Prin urmare, prin hotărârile contestate pârâții restrâng exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale în mod discriminatoriu, încălcând astfel Constituția României, care este legea supremă a țării, precum și Ordonanța Guvernului nr. 137/2000.

Restrângerea este permisă numai dacă este aplicată în mod nediscriminatoriu, condiție neîndeplinită de hotărârile contestate!!

Actele contestate nu îndeplinesc nici condiția oportunității fiindcă, așa cum au precizat anterior, considerentele sunt aceleași de mai bine de un an și jumătate, nu mai este vorba de un eveniment excepțional cu evoluție necontrolată, imprevizibilă.

Solicită a se avea în vedere preambulul Legii nr. 55/2020:

„În condițiile în care, în contextul situației de criză generate de pandemia de COVID-19, este necesară adoptarea de către Parlamentul României, prin lege, a unor măsuri restrictive, cu caracter esențialmente temporar și, după caz, gradual, proporționale cu nivelul de gravitate prognozat sau manifestat al acesteia, necesare pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa drepturilor convenționale, unionale și constituționale la viață, integritate fizică și sănătate ale persoanelor, în mod nediscriminatoriu, și fără a aduce atingere existenței altor drepturi sau libertăți fundamentale.”

Este această amenințare iminentă din moment ce durează de un an și jumătate, evoluția a devenit predictibilă (în luna septembrie 2021 în presă specialiștii din domeniul medical precizau faptul că se va ajunge la 15.000—17.000 de cazuri/zi, încă din vara anului 2021 se discuta despre valul 4, acum se discută despre valul 5), iar Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență înțeleg să adopte numai și numai aceleași măsuri, de restrângere a drepturilor și libertăților fundamentale?

Apreciază că amenințarea nu este iminentă și, pe cale de consecință, hotărârea de prelungire a stării de alertă nu are suport nici măcar în Legea nr. 55/2020, invocată în preambulul hotărârii ca temei legal.

În concluzie, actele contestate nu îndeplinesc condițiile de legalitate și de oportunitate și se impune a fi anulate.

III. Previzibilitatea legii

„Obligația de previzibilitate a legii în elaborarea actului normativ este prevăzută în art. 23 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în scopul stabilității soluțiilor legislative.

În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat importanța asigurării respectării cerinței de previzibilitate a legii, instituind în acest sens și o serie de repere pe care legiuitorul național trebuie să le aibă în vedere pentru asigurarea acestor exigențe. Astfel, în unele cauze (1) Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că „nu poate fi considerată ca «lege» decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și regleze conduita. Individul trebuie să fie în măsură să prevadă consecințele ce pot decurge dintr-un act determinat”, sens în care „o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane — care, la nevoie poate apela la consultanță de specialitate — să își corecteze conduita” și atunci când „oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice” (2). Sub acest aspect, principiul securității juridice se corelează cu un alt principiu, dezvoltat în dreptul comunitar, și anume principiul încrederii legitime. Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a Comunităților Europene [de exemplu, cauzele *Facini Dori c. Recre*, 1994 (3), *Foto-Frost c. Hauptzollant Lübeck. Ost*, 1987 (4)], principiul încrederii legitime impune ca legislația să fie clară și predictibilă, unitară și coerentă (5); de asemenea, impune limitarea posibilităților de modificare a normelor juridice, stabilitatea regulilor instituite prin acestea. În studiul noțiunii de previzibilitate a fost avută în vedere și întinderea acesteia. Întinderea noțiunii de previzibilitate depinde astfel, într-o largă măsură, de conținutul textului respectiv, de domeniul la care se referă și, de asemenea, de numărul și de calitatea destinatarilor săi.” 5

Prin urmare, apreciază că hotărârile contestate nu respectă criteriul previzibilității din moment ce cuprind restrângeri ale drepturilor și libertăților fundamentale, care devin obligatorii de pe o zi pe alta, iar această situație persistă de un an și jumătate. Legislația în discuție nu este predictibilă, ceea ce face ca criteriul previzibilității să fie nesocotit de către pârâți.



IV. Garantarea respectării drepturilor fundamentale în dreptul internațional

Solicita a se avea în vedere că o parte din drepturile nesocotite prin hotărârile atacate sunt ocrotite și de către Convenția europeană a drepturilor omului: art. 8, 11, 14.

De asemenea, aceste drepturi sunt recunoscute și de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și de către Declarația Universală a Drepturilor Omului:

- art. 1, 7, 14, 15, 21 din Cartea drepturilor fundamentale a Uniunii Europene;

- art. 7, 13, 20, 23, 25, 27 din Declarația universală a drepturilor omului.

O importanță deosebită o prezintă articolele 1 și 2 din Declarația universală a drepturilor omului:

„Articolul 1

Toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi. Ele sunt înzestrate cu rațiune și conștiință și trebuie să se comporte unele față de altele în spiritul fraternității.

Articolul 2

Fiecare om se poate prevala de toate drepturile și libertățile proclamate în prezenta declarație fără niciun fel de deosebire ca, de pildă, deosebirea de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, de origine națională sau socială, avere, naștere sau orice alte împrejurări.

În afară de aceasta, nu se va face nicio deosebire după statutul politic, juridic sau internațional al țării sau al teritoriului de care ține o persoană, fie că această țară sau teritoriu sunt independente, sub tutelă, neautonome sau supuse vreunei alte limitări a suveranității.”

Dacă toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și drepturi și fiecare om se poate prevala de toate drepturile și libertățile proclamate fără niciun fel de deosebire, cu ce drept Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență restrâng aceste drepturi în considerarea unei situații pentru care ar fi putut adopta cu totul și cu totul alte măsuri, dar care să fie legale?!

Solicita a se avea în vedere și dispozițiile art. 11 din Constituția României care impun statului român (pe cale de consecință și Guvernului României) obligația de a respecta tratatele internaționale, deci inclusiv Convenția europeană a drepturilor omului, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, Declarația universală a drepturilor omului.

V. Admisibilitatea cererii

Reclamanții au făcut referire la Decizia Curții Constituționale nr. 392/2021 și la considerentele acesteia.

„Dreptul de acces la o instanță în sensul art. 6 a fost definit în Hotărârea *Golder împotriva Regatului-Unit*, pct. 28—36. Referindu-se la principiile preeminenței dreptului și interzicerii oricărei puteri arbitrare care susțin Convenția, Curtea a afirmat că dreptul de acces la o instanță era un element inerent al garanțiilor consacrate de art. 6 [*Zubac împotriva Croației* (MC), pct. 76].

Dreptul la un proces echitabil garantat de art. 6 (1) impune existența unei căi judiciare efective care să permită revendicarea drepturilor civile [*Běleš și alții împotriva Republicii Cehe*, pct. 49; *Naït-Liman împotriva Elveției* (MC), pct. 112].

„Dreptul la instanță”, la fel ca dreptul de acces, nu are un caracter absolut: drepturile pot da naștere la limitări, dar nu pot restricționa accesul liber al unui individ într-un mod sau până la un punct, astfel încât dreptul să fie afectat în însăși esența sa [*Philis împotriva Greciei* (nr. 1), pct. 59; *De Geouffre de la Pradelle împotriva Franței*, pct. 28; *Stanev împotriva Bulgariei* (MC), pct. 229; *Baka împotriva Ungariei* (MC), pct. 120; *Naït-Liman împotriva Elveției* (MC), pct. 114)]. În plus, limitările nu sunt compatibile cu art. 6 (1) decât dacă urmăresc un scop legitim și dacă există un raport rezonabil de proporționalitate între

mijloacele folosite și scopul vizat [*Parohia Greco-Catolică Lupeni și alții împotriva României* (MC), pct. 89; *Naït-Liman împotriva Elveției* (MC), pct. 115].

Dreptul de acces la instanță trebuie să fie „concret și efectiv” [*Bellet împotriva Franței*, pct. 38; *Zubac împotriva Croației* (MC), pct. 76—79]. Efectivitatea dreptului de acces impune ca un individ „să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act ce constituie o ingerință în drepturile sale” [*Nunes Dias împotriva Portugaliei* (dec.) în privința normelor privind citarea de a compărea în instanță].

Dreptul de acces la o instanță este afectat în însăși esența sa atunci când reglementarea acestuia încetează să mai servească scopurilor de securitate juridice și bună administrare a justiției și constituie un obstacol care împiedică justițiabilul să solicite soluționarea pe fond a litigiului de către instanța competentă [*Zubac împotriva Croației* (MC), pct. 98]. În cazul unei indicări inexacte sau incorecte a termenelor care trebuie respectate de autorități, instanțele naționale trebuie să țină cont suficient de circumstanțele specifice ale cauzei și să nu aplice normele și jurisprudența relevante într-un mod prea rigid [a se compara *Clavien împotriva Elveției* (dec.) și *Gajtani împotriva Elveției*].” 6

Motive pentru suspendarea actelor atacate:

1. Solicita a se avea în vedere Decizia Curții Constituționale nr. 392 din 8 iunie 2021 prin care Curtea Constituțională a decis:

„Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Kapcza Mikolt Krisztina în Dosarul nr. 664/33/2020 al Curții de Apel Cluj — Secția a III-a contencios administrativ și fiscal și constată că dispozițiile art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu referire la art. 42 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, precum și soluția legislativă din art. 72 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, potrivit căreia dispozițiile acestei legi se completează cu reglementările de drept comun aplicabile în materie în ceea ce privește soluționarea acțiunilor formulate împotriva hotărârilor Guvernului prin care se instituie, se prelungește sau se încetează starea de alertă, precum și a ordinelor și a instrucțiunilor prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă, sunt neconstituționale.”

Prin această decizie Curtea Constituțională a declarat ca fiind contrare Constituției României dispozițiile din Legea nr. 55/2020 prin care legiuitorul român a decis să aplice reglementările de drept comun incidente în materie în ceea ce privește soluționarea acțiunilor formulate împotriva hotărârilor Guvernului prin care se instituie, se prelungește sau se încetează starea de alertă.

A se vedea, în acest sens, punctele 55—56 ale acestei decizii:

„55. Curtea observă însă că ansamblul condițiilor legale care condiționează declararea și prelungirea stării de alertă prin hotărâre a Guvernului dobândește eficiență doar în măsura în care există un mecanism de control al respectării acestor condiții și de sancționare a eventualelor încălcări. Altfel spus, garanția respectării tuturor exigențelor legale referitoare la instituirea și prelungirea stării de alertă nu poate fi realizată decât în măsura în care, în aplicarea prevederilor constituționale ale art. 21, art. 52 și art. 126 alin. (6), hotărârile Guvernului care dispun aceste măsuri sunt supuse controlului instanțelor de contencios administrativ. În cadrul controlului judecătoresc, instanțele pot analiza dacă există condițiile obiective care justifică instituirea stării de alertă sau prelungirea acesteia, dacă măsurile sunt dispuse pentru termenul limitat prevăzut de lege, precum și dacă respectă exigențele constituționale referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți.

56. Or, așa cum Curtea a constatat cu prilejul analizării constituționalității dispozițiilor art. 72 din Legea nr. 55/2020,

dispozițiile acestui act normativ nu asigură un acces efectiv la justiție, întrucât persoanele interesate să conteste în contencios administrativ o hotărâre a Guvernului de declarare sau prelungire a stării de alertă nu au posibilitatea de a obține o hotărâre judecătorească în termenul de aplicabilitate al acestei hotărâri, astfel încât efectele nelegale și consecințele acestora asupra drepturilor persoanei care s-a adresat justiției să poată fi înlăturate în mod eficient.”

Aplicabil prezentei cauze este și pct. 46 al deciziei invocate: „Curtea subliniază că, în vederea înlăturării viciului de neconstituționalitate constat și a asigurării unei reglementări clare, ca să garanteze în mod efectiv și eficient accesul la justiție al persoanelor ale căror drepturi sau interese au fost încălcate prin emiterea unor hotărâri ale Guvernului, ordine sau instrucțiuni ale miniștrilor pentru punerea în aplicare a chemat să reglementeze o procedură al cărei conținut să fie ușor identificabil, clar și previzibil sub aspectul consecințelor și care să asigure posibilitatea soluționării cauzelor în regim de urgență, într-un termen foarte scurt, astfel încât hotărârile pronunțate să fie apte să înlătore în mod concret și eficient consecințele actelor administrative atacate, în perioada în care acestea produc efecte.”

Or, în lipsa unor asemenea proceduri, apreciază că se impune să fie aplicat dreptul comunitar, și anume Recomandarea nr. R(89) 8 adoptată de Comitetul de Miniștri din cadrul Consiliului Europei la 13.09.1989.

Primul principiu din Recomandarea nr. R(89) garantează instanțelor posibilitatea de a suspenda actele administrative nelegale:

I. „Atunci când o instanță este sesizată cu o contestație referitoare la un act administrativ, iar instanța nu a pronunțat încă o decizie, solicitantul poate cere aceleiași instanțe sau unei alte instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie împotriva actului administrativ. Persoana în cauză trebuie să aibă același drept de a solicita unei instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie, înainte de contestarea actului în conformitate cu primul subparagraf, în caz de urgență sau atunci când o plângere administrativă, care nu cuprinde în sine niciun efect suspensiv, a fost depusă împotriva actului administrativ și nu a fost încă soluționată.

II. În decizia privind acordarea protecției provizorii solicitantului, instanța trebuie să ia în considerare toți factorii relevanți și interesele. Măsuri de protecție provizorii pot fi acordate, în special, în cazul în care executarea actului administrativ este susceptibilă de a provoca daune severe, care ar putea fi remediate cu dificultate și dacă există un caz *prima facies* împotriva valabilității actului.

III. Măsurile de protecție provizorie dispuse de către instanța competentă pot lua forma de suspendare a executării actului administrativ, în întregime sau parțial, prin care se dispune în totalitate sau parțial restabilirea situației care a existat la momentul adoptării actului administrativ sau la orice modificare ulterioară, și de impunere asupra administrației a oricărei obligații corespunzătoare, în conformitate cu competențele Curții. Măsurile de protecție provizorie se acordă pentru perioada stabilită de instanță. Ele pot fi supuse anumitor condiții și pot fi revizuite.

Reclamanții prezintă cazuri de jurisprudență relevantă pentru aplicarea Recomandării nr. R(89) 8 adoptate de Comitetul de Miniștri din cadrul Consiliului Europei la 13.09.1989.

Așa cum s-a arătat de altfel și în Recomandarea nr. 16/2003 a Comitetului Miniștrilor din cadrul Consiliului Europei, executarea deciziilor administrative trebuie să țină cont de drepturile și interesele persoanelor particulare.

Aceeași recomandare reamintește principiile din Recomandarea nr. R/89/8 a Comitetului de Miniștri care cheamă autoritatea jurisdicțională competentă, în speță instanța

judecătorească, atunci când executarea unei decizii administrative este de natură să provoace daune grave particularilor cărora li se aplică decizia, să ia măsuri provizorii corespunzătoare.

Prin urmare, având în vedere natura drepturilor încălcate (drepturi fundamentale), atingerea gravă adusă drepturilor și libertăților fundamentale și situația subsemnaților și interesele pe care le apărăm, singura măsură provizorie corespunzătoare pe care o poate pronunța instanța în prezența cauză este suspendarea actelor atacate până la soluționarea definitivă a acțiunii în anularea respectivelor acte.

Reclamanții aduc la cunoștință faptul că nu sunt vaccinați și nici nu au trecut prin boală, motiv pentru care sunt privați de drepturile și libertățile fundamentale recunoscute de Constituția României. Astfel, subsemnații avem acces doar la unități alimentare, care nu sunt situate în centrele comerciale și la un număr redus de unități nonalimentare.

Li s-a restrâns libera circulație întrucât nu pot părăsi incinta locuinței după orele 22 decât pentru a merge la muncă sau pentru motive întemeiate, cum ar fi deces, boală etc., nu avem acces la cultură fiindcă nu aveam acces la cinematografe, teatre, muzee, concerte etc., nu au dreptul să se întrunească.

Suplimentar, reclamantul X este privat de dreptul la muncă, de a avea un nivel de trai decent și de a se bucura de libertatea economică. Arată că este fotograf de profesie și, ca urmare a adoptării actelor atacate, evenimentele sunt interzise, pe cale de consecință, autoritățile statului, care ar fi trebuit să întreprindă toate demersurile care se cuvin pentru a-și asigura un nivel de trai decent, au nesocotit această obligație și l-au lipsit de principala sa sursă de venit.

Mai mult, autoritățile statului au pretenția să își achite, la scadență, datoriile către CAS și bugetul de stat, așteptând să încaseze aceste contribuții chiar dacă îi suprimă posibilitatea de a-și exercita meseria, sub sancțiunea plății penalităților de întârziere, executării silite, popririi conturilor bancare și executării bunurilor sale.

I-a fost luată și libertatea economică prin faptul că nu mai poate iniția proiecte și activități de specialitate, evenimentele și întrunirile fiind interzise.

Solicită a se avea în vedere și coșul minim de consum pentru un trai decent pentru o familie în anul 2021. Cum îi asigură Guvernul României coșul minim de consum în condițiile în care îi interzice, indirect, dreptul la muncă? Cum poate avea un trai decent dacă Guvernul României îl lipsește de principala sa formă de venit?

Pagubă este iminentă: dacă instanța de judecată nu dispune suspendarea actelor atacate, vor suporta în continuare efectele hotărârilor cu pricina, iar la momentul rămânerii definitive a hotărârii soluția instanței va fi fără efect asupra drepturilor și libertăților lor fundamentale întrucât, cel mai probabil, vor fi în vigoare alte măsuri, însă reclamanții au suferit deja efectele vătămătoare ale adoptării hotărârilor atacate. Practic, prin suspendarea actelor atacate se dă efect dreptului de acces efectiv la instanță, recunoscut de Convenția europeană a drepturilor omului.

Dreptul de acces la instanță trebuie să fie „concret și efectiv” [*Bellet împotriva Franței*, pct. 38; *Zubac împotriva Croației* (MC), pct. 76—79], efectivitatea dreptului de acces impune ca un individ „să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act ce constituie o ingerință în drepturile sale” (*Nunes Dias contra Portugaliei*).

Apreciază că în prezenta cauză nu sunt incidente dispozițiile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 întrucât nu este vorba nici de stare de război, nici de stare de asediu sau de stare de urgență, nici despre apărarea și securitatea națională ori restabilirea ordinii publice și nici despre calamități naturale, epidemii și epizootii. Enumerarea cazurilor când suspendarea nu este permisă este limitativă.

Consideră că nu este vorba despre o epidemie fiindcă starea de epidemie nu a fost declarată cu respectarea dispozițiilor legii.

A se avea în vedere dispozițiile art. 5 din Legea nr. 95/2006, potrivit căreia: Funcțiile principale ale asistenței de sănătate publică vizează:

i) prevenirea epidemiilor, inclusiv instituirea stării de alertă epidemiologică,

iar art. 6 lit. a) din Legea nr. 136/2020 statuează că starea de epidemie din care să rezulte o situație de risc epidemiologic și biologic se declară prin ordin al ministrului sănătății.

În România nu există niciun ordin al ministrului sănătății prin care să fi fost declarată stare de risc epidemiologic și biologic!!

Prin art. 1 din Hotărârea CNSU nr. 36/2020 s-au stabilit următoarele:

„Se certifică pandemia de COVID-19 declarată de Organizația Mondială a Sănătății la data de 11.03.2020.”

Declararea pandemiei de către directorul general al Organizației Mondiale a Sănătății din 11.03.2020 este o simplă declarație de presă.

Astfel, potrivit Constituției Organizației Mondiale a Sănătății:

— obiectivul Organizației Mondiale a Sănătății este atingerea de către toate popoarele a celui mai înalt nivel de sănătate (art. 1);

— calitatea de membru al Organizației este deschisă tuturor statelor (art. 3);

— membrii Organizației Națiunilor Unite pot deveni membri ai Organizației prin semnarea sau acceptarea în alt mod a prezentei Constituții, în conformitate cu dispozițiile capitolului XIX și în conformitate cu dispozițiile constituționale ale acestora (art. 4).

În vederea realizării obiectivului său, funcțiile Organizației sunt următoarele:

(a) de a acționa ca autoritate de îndrumare și de coordonare privind activitatea internațională în domeniul sănătății;

(c) să asiste guvernele, la cerere, în consolidarea serviciilor de sănătate;

(d) să furnizeze asistență tehnică adecvată și, în situații de urgență, ajutorul necesar, la cererea sau cu acceptul guvernelor;

(k) să propună convenții, acorduri și regulamente și să facă recomandări cu privire la problemele internaționale de sănătate și să îndeplinească orice sarcini care pot fi atribuite astfel Organizației și care sunt în concordanță cu obiectivul acesteia (art. 2).

Din analiza prevederilor relevante din Constituția Organizației Mondiale a Sănătății, Organizația Mondială a Sănătății ar avea competența de a emite acte cu caracter juridic obligatoriu numai sub forma unor convenții sau acorduri care trebuie asumate de statele membre în conformitate cu dispozițiile lor constituționale.

Nu a fost promovat sau adoptat un acord sau o convenție cu privire la pandemia declarată de directorul general al OMS, fiind emise doar recomandări.

Natura juridică a declarării pandemiei de către directorul general al Organizației Mondiale a Sănătății nu poate fi asimilată unei norme de rang constituțional sau unei prevederi cu valoare de lege și care să producă efecte juridice obligatorii pentru toate statele membre, de vreme ce nici în dreptul intern, nici în Carta ONU sau în „Constituția OMS” nu există o astfel de prevedere care să atribuie declarării stării de epidemie o atare valoare juridică.

În consecință, nu sunt în ipoteza incriminată de art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 care interzice suspendarea actelor administrative, iar în România starea de epidemie/pandemie nu a fost declarată cu respectarea legii. Practic, contextul de care Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență se folosesc pentru lipsirea de drepturi și libertăți fundamentale nu există!

Mai mult, Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 36/2020 nu a fost publicată în Monitorul Oficial al României, ceea ce o face inexistentă. A se vedea în acest sens Decizia civilă nr. 3.479 din 9.06.2021, pronunțată de Înalta Curte

de Casație și Justiție în Dosarul nr. 3.251/2/2021, și Sentința civilă nr. 1.076/2021 a Curții de Apel București privind anumite aspecte din hotărârile CNSU nr. 40/2021 și nr. 28/2021.

Consideră aplicabilă în speță și Decizia Curții Constituționale nr. 601 din 16 iulie 2020 [punctul 33 cu referire la Recomandarea nr. R (99)4 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind principiile referitoare la protecția juridică a adulților aflați în incapacitate].

A se avea în vedere și hotărârea pronunțată în Cauza 213/89 (Cauza The Queen împotriva Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd și alții pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare formulate de House of Lords).

„Dreptul comunitar trebuie să fie interpretat în sensul că instanța națională care, sesizată într-un litigiu privind dreptul comunitar, consideră că singurul obstacol care se opune ca aceasta să dispună măsuri provizorii este o normă de drept național trebuie să înlăture aplicarea acestei norme.”

Supun atenției instanței de judecată și dispozițiile art. 124 din Constituția României:

Art. 124: Înfăptuirea justiției

(1) Justiția se înfăptuiește în numele legii.

(2) Justiția este unică, imparțială și egală pentru toți.

(3) Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii.

Art. 126 alin. 1: Justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege.

Transferul de drepturi și de obligații corespunzătoare dispozițiilor din Tratat operat de statele membre din ordinea lor juridică internă în folosul ordinii juridice comunitare are drept consecință o limitare definitivă a drepturilor suverane, împotriva căreia nu ar putea prevala un act unilateral ulterior, incompatibil cu noțiunea de Comunitate. În aceeași hotărâre, Curtea a precizat că prioritatea dreptului comunitar este confirmată de art. 18923 conform căruia regulamentele au caracter „obligatoriu” și sunt „direct aplicabile în toate statele membre”. Dincolo de argumentul textual invocat, în considerentele formulate Curtea de Justiție a Uniunii Europene a recurs la o interpretare globală a sistemului comunitar, făcând apel în special la termenii și spiritul Tratatului, precum și la necesitatea interpretării uniforme și asigurării eficienței dreptului comunitar.

Rezultă din această interpretare a Curții că în binomul drept comunitar-național primul termen este esențial, un eventual conflict între regulile comunitare și regulile naționale urmând să fie rezolvat prin aplicarea principiului priorității dreptului comunitar — această „îndrăzneță construcție jurisprudențială”.

Pe baza Hotărârii Costa-Enel s-a dezvoltat ulterior o bogată jurisprudență a Curții de la Luxemburg referitoare la prioritatea dreptului comunitar, „principiu fundamental al ordinii juridice comunitare”. Așadar, fundamentul principiului priorității este bazat pe jurisprudența curților europene.

Decurgând din natura proprie a Comunității, prioritatea dreptului comunitar asupra celui național reprezintă o condiție sine qua non. Sau, altfel spus, redând unele din considerentele cele de mai sus citate din Hotărârea Costa/ENEL, „Integrarea în dreptul fiecărui stat membru a dispozițiilor de natură comunitară și, mai larg, termenii și spiritul Tratatului, au drept corolar faptul că statele nu pot impune, împotriva unei ordini juridice acceptate de ele pe bază de reciprocitate, o măsură unilaterală ulterioară contrară acestei ordini juridice”.

În concluzie, cererea de suspendare a actelor atacate este admisibilă și întemeiată.

2. Motive pentru admisibilitatea cererii și anularea actelor atacate

Așa cum au indicat în cuprinsul cererii introductive, actele atacate aduc atingere drepturilor și libertăților fundamentale. Este mai mult decât o atingere adusă drepturilor și libertăților

fundamentale, este o lipsire totală a persoanelor nevaccinate și netrecute prin boală de aceste drepturi și libertăți fundamentale.

a) Libera circulație

Persoanele nevaccinate sau netrecute prin boală nu au dreptul să circule după orele 22.

b) Viața intimă, familială și privată

În unitățile de cazare au dreptul doar persoanele vaccinate sau trecute prin boală. Analizează următoarea situație ipotetică: dacă un cuplu plănuiește să meargă la munte, el este vaccinat, ea nu este vaccinată și nici nu este trecută prin boală. Prin urmare, ei i se interzice accesul în unitatea de cazare, deci nu pot merge împreună la munte, ceea ce înseamnă că vieții lor intime și familiale i s-au adus atingeri grave.

c) Libertatea de exprimare

d) Dreptul la învățătură

A se vedea în acest sens hotărârea de Guvern care stabilește condițiile în care elevii au acces în unitățile de învățământ, în funcție de gradul de vaccinare a membrilor corpului profesional. Unde nu este atins gradul de vaccinare se învață în sistem online. Sunt pregătite școlile din mediul rural pentru învățământul online? Răspunsul este nu. Există numeroase rapoarte care atestă faptul că în mediul rural elevii nu au acces la internet și, pe cale de consecință, nici la învățătură.

e) Accesul la cultură

Persoanele nevaccinate/netrecute prin boală nu au acces la teatre, la cinematografe, în săli de concerte, la cluburi de lectură etc. Practic, accesul la cultură le-a fost compromis cu desăvârșire.

f) Dreptul la ocrotirea sănătății

g) Libertatea întrunirilor

h) Munca și protecția socială a muncii

i) Libertatea economică

j) Nivelul de trai

Pentru aceste drepturi solicită a se avea în vedere situația reclamantului X și a oricăror altor persoane aflate în situații similare.

k) Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică

A se avea în vedere susținerile pentru suspendarea actelor atacate.

În prezenta cauză este suficient ca judecătorul să „pipăie” fondul dreptului pentru a constata că actele atacate sunt contrare legii. Încălcarea Constituției României este vădită și rezultă dintr-o sumară lectură a actelor atacate.

Pagubă este iminentă: reclamantii sunt lipsiți total de drepturile și libertățile lor fundamentale, nu au dreptul să se deplaseze după orele 22.

Reclamantul X nu are posibilitatea să realizeze veniturile pentru asigurarea unui trai decent, nu au acces la cultură, nu au acces la întruniri. Păstrarea ca legale a actelor atacate le creează pagube care nu ar putea fi reparate. Lipsirea de drepturile și libertățile fundamentale este totală și permanentă.

Cum s-ar putea bucura de efectele drepturilor recunoscute prin lege altfel decât prin redarea drepturilor care le-au fost suprimate?

„Articolul 1

Toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi. Ele sunt înzestrate cu rațiune și conștiință și trebuie să se comporte unele față de altele în spiritul fraternității.” — Declarația universală a drepturilor omului.

Sunt egali în demnitate și drepturi cu persoanele vaccinate și cele trecute prin boală? Nu sunt. Demnitatea lor, ca ființe umane, a fost puternic afectată prin actele atacate și, atât timp cât aceste hotărâri produc efecte, este în permanență afectată.

Solicită a se avea în vedere un alt considerent al deciziei Curții Constituționale invocate anterior:

„Pentru a garanta caracterul temporar al măsurilor dispuse în timpul stării de alertă, dispozițiile art. 3 alin. (1) din Legea nr. 55/2020 prevăd că starea de alertă nu poate fi dispusă decât pentru o perioadă de cel mult 30 de zile. Cu toate acestea, în măsura în care, după expirarea termenului de aplicabilitate a hotărârii anterioare a Guvernului de instituire a acestei stări, se constată că rațiunile care au determinat-o se mențin, legea prevede posibilitatea prelungirii stării de alertă, pentru același termen limitat. Decizia Guvernului este circumscrisă unor condiții obiective, clare, respectiv «ori de câte ori analiza factorilor de risc indică necesitatea menținerii răspunsului amplificat pentru o perioadă suplimentară» și «pentru motive temeinice» [art. 3 alin. (2) și art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020]. Pentru a asigura transparența criteriilor pe care Guvernul le evaluează cu prilejul declarării și al prelungirii stării de alertă, în cuprinsul art. 3 alin. (4) din Legea nr. 55/2020 legiuitorul a prevăzut, în mod expres, că vor fi avute în vedere: a) amploarea situației de urgență, respectiv manifestarea generalizată a tipului de risc la nivel local, județean sau național; b) intensitatea situației de urgență, respectiv viteza de evoluție, înregistrată sau prognozată, a fenomenelor distructive și gradul de perturbare a stării de normalitate; c) insuficiența și/sau inadecvarea capacităților de răspuns; d) densitatea demografică în zona afectată de tipul de risc; e) existența și gradul de dezvoltare a infrastructurii adecvate gestionării tipului de risc.”

În concluzie, toate condițiile pentru admisibilitatea ordonanței președințiale sunt întrunite, cererea de chemare în judecată fiind întemeiată.

**Pârâțul Guvernului României a depus întâmpinare** prin care a invocat excepția inadmisibilității acțiunii pe calea ordonanței președințiale, excepția lipsei calității procesuale pasive în privința capătului doi de cerere, iar pe fond a solicitat respingerea acțiunii ca nefondată, afirmând următoarele:

Din preambulul Hotărârii de Guvern nr. 1.183/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 9 noiembrie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 reiese faptul că aceasta a fost adoptată având în vedere prevederile Legii nr. 53/2003 — Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr. 81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă, cu modificările și completările ulterioare, și luând în considerare prevederile art. 16 alin. (1) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 15/2005, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 11 alin. (3) din Hotărârea Guvernului nr. 557/2016 privind managementul tipurilor de risc.

Mai mult decât atât, la adoptarea actului normativ contestat s-a avut în vedere faptul că 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 și completările ulterioare, 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 3.11.2021”, întocmit la nivelul Centrului Național de Coordonare și Conducere a Intervenției.

Totodată, la adoptarea hotărârii de Guvern s-a ținut seama de propunerile cuprinse în hotărârile Comitetului Național pentru Situații de Urgență privind propunerea prelungirii stării de alertă și a măsurilor necesare a fi aplicate pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

Temeiul legal al adoptării actului administrativ contestat îl constituie dispozițiile art. 108 din Constituția României, republicată, și al art. 3, 4, 6 și art. 71 alin. (1) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, nu pot fi reținute elemente de nelegalitate ale hotărârii de Guvern invocate 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 fiind emisă în deplină concordanță cu prevederile Legii nr. 55/2020, cu modificările și completările ulterioare.

Sușinerile părților reclamante privind vătămarea unor drepturi recunoscute de lege prin adoptarea actului administrativ contestat sunt nefondate și nu pot demonstra nelegalitatea acesteia.

Totodată, reclamanții susțin că Hotărârea Guvernului nr. 1.183/2021 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 CEDO, 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 Hotărârea Guvernului nr. 1.090/2021 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 enumeră 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-CoV-2.

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 îi 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”.

Conform art. 3 — „Accesul echitabil la îngrijirile de sănătate” din Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și a demnității ființei umane față de aplicațiile biologiei și medicinei, Convenția privind drepturile omului și biomedicina, ratificată de România prin Legea nr. 17/2001, „părțile iau, ținând seama de nevoile de sănătate și de resursele disponibile, măsurile adecvate în scopul de a asigura, în sfera jurisdicției lor, accesul echitabil la îngrijiri de sănătate de calitate adecvată”.

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.

În concluzie, apreciază că se impune respingerea, ca nefondata, a cererii de anulare pe calea ordonanței președințiale a Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021, menționată în cererea pendinte.

**Pârâutul Comitetul Național pentru Situații de Urgență a depus întâmpinare** prin care a solicitat respingerea acțiunii, pe calea ordonanței președințiale, ca inadmisibilă, în principal, iar în subsidiar ca lipsită de interes, respectiv că neîntemeiată, pentru următoarele considerente:

Cererea reclamanților este inadmisibilă pe calea ordonanței președințiale prevăzute de art. 997 și următoarele din Codul de procedură civilă.

Procedura ordonanței președințiale reglementată de titlul VI din Codul de procedură civilă este o procedură specială în temeiul căreia instanța de judecată poate dispune măsuri vremelnice, în cazuri urgente, pentru păstrarea unui drept care s-ar păgubi prin întârziere, prevenirea unei pagube iminente și care nu s-ar putea repara, înlăturarea piedicilor ce s-ar ivi cu prilejul unei executări.

Există, în privința cererilor de chemare în judecată formulate pe această cale, condiții de admisibilitate strict și expres prevăzute de lege privind urgența măsurii solicitate, nesoluționarea (neprejudicarea) fondului cauzei (această condiție mai este exprimată și prin ideea de „pipăire a fondului”, judecătorul verificând de partea cui este aparența dreptului) și vremelnicia măsurii.

Prin intermediul acestei proceduri nu pot fi luate măsuri definitive care să rezolve în fond litigiul dintre părți.

Astfel, din observarea celor solicitate de reclamant în cerere, aceștia înțeleg să uziteze o procedură de urgență reglementată de dreptul procesual civil pentru situații expres și limitativ prevăzute pentru rezolvarea în fond a cererii lor având ca obiect anularea unor acte normative și acte emise de autorități publice și locale.

În niciun caz nu poate fi primită folosirea unei alte proceduri de urgență, pe care, așa cum a arătat, legiuitorul a prevăzut-o în cazuri expres și limitativ reglementate, în care nu se soluționează în fond cereri, ci se protejează drepturi care pot fi prejudiciate în cazuri urgente și cu respectarea anumitor condiții până la soluționarea acțiunilor privind fondul litigiilor.

Concluzionând sub acest aspect, în cauză, dimpotrivă, reclamantii formulează o cerere având ca obiect anularea unor acte normative, prin care se tinde la soluționarea în fond a acțiunii și care nu este compatibilă cu prevederile Codului de procedură civilă privind procedura ordonanței președințiale, așa cum am arătat anterior.

Solicită a se admite excepția lipsei interesului reclamantilor în promovarea acțiunii având ca obiect constatarea inexistenței unor acte administrative.

Din analiza cererii de chemare în judecată înțelege să invoce **excepția lipsei de interes** a reclamantilor în formularea cererii de chemare în judecată în anularea actelor administrative în contencios administrativ, întrucât **reclamantii nu indică și nu justifică folosul practic pentru ei înșiși, rezultat din constatarea inexistenței/anularea actelor contestate.**

Potrivit art. 8 alin. (11) din Legea nr. 554/2004, acțiunile persoanelor fizice se pot întemeia, ca regulă, pe încălcarea drepturilor subiective sau a intereselor legitime legate de aceste drepturi. Astfel, în mod excepțional, legea lasă posibilitatea de a nu fi declarate inadmisibile nici cererile unei persoane fizice care au drept temeii încălcarea unui interes legitim public, cu condiția ca afirmarea încălcării acestuia să aibă un caracter subsidiar față de invocarea unui drept sau a unui interes legitim privat.

S-a apreciat, în practică, că o atare restricție în exercitarea acțiunii în contencios administrativ își are rațiunea în eliminarea 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.

Raportat la situația de fapt, precizează faptul că reclamantii nu invocă o vătămare a unui interes legitim privat sau o vătămare a unui drept al lor, nerespectând condiția esențială impusă de art. 1 alin. (1) și de art. 8 alin. (1) și (11) din Legea nr. 554/2004.

Legea contenciosului administrativ stabilește cadrul procesual al litigiului de contencios administrativ, reglementând categoriile de subiecte care pot avea calitate procesuală activă, condițiile de exercitare a dreptului la acțiune, precum și limitele controlului judecătoresc asupra actelor administrative.

Art. 1 din Legea nr. 554/2004 are ca obiect principal de reglementare calitatea procesuală activă în contencios administrativ, sfera subiectelor de sesizare a instanței, persoanele sau entitățile care sunt îndreptățite să formuleze acțiuni în contencios administrativ, stabilind totodată limitele generale ale exercitării dreptului la acțiune.

Condițiile generale de exercitare a acțiunii în contencios administrativ, respectiv capacitatea procesuală, calitatea procesuală, afirmarea unui drept subiectiv și justificarea unui interes trebuie analizate în funcție de trăsăturile specifice ale raportului de drept public dedus judecății, pentru că, pe de o parte, dreptul administrativ operează cu noțiunile de „capacitate de drept public” și de „capacitate administrativă”, care au un conținut diferit față de capacitatea juridică civilă, iar, pe de altă parte, raportul de drept administrativ este caracterizat de preeminența interesului public.

Potrivit art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, este recunoscut dreptul la acțiune, în ceea ce privește persoana reclamantului, astfel: *„Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.”*

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, 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 temeii 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 (12) din Legea nr. 554/2004.

Aceasta deoarece 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. Or, o atare restricție în exercitarea acțiunii în contencios administrativ își are rațiunea în eliminarea așa-numitelor acțiuni populare, înaintate de diverse persoane de drept privat, fizice sau juridice, care nu erau în măsură să justifice, prin raportare la propria persoană, o vătămare a unui drept sau interes legitim privat și, ca atare, își întemeiau acțiunea numai pe teza vătămării interesului public.

Arată că 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 și o problemă de fond în litigiul administrativ, fapt pentru care vă rugăm să constatați, în subsidiar, netemeinicia cererii, în sensul că reclamantii nu au adus nicio probă în dovedirea unui interes subiectiv în cauză.

Reclamantii nu au indicat și nici nu au justificat folosul practic, rezultat din constatarea nulității actelor administrative contestate, atât timp cât nu au invocat vreun drept sau vreun interes personal concret, care să fi fost vătămat prin emiterea hotărârii C.N.S.U. în privința lor.

Pe fond, cererea este neîntemeiată pentru următoarele considerente:

Din preambulul hotărârii, care reprezintă în fapt fundamentarea propunerii măsurilor de către Comitetul Național pentru Situații de Urgență, se poate observa faptul că Hotărârea

Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101 din 8.11.2021 *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* a avut la bază analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2, pe teritoriul României la data de 3.11.2021, realizate la nivelul Centrului Național de Coordonare și Conducere a Intervenției, fiind emisă în considerarea numărului ridicat al persoanelor infectate cu virusul SARS-CoV-2 care determină în continuare supraaglomerarea unităților sanitare și în special a unităților de primiri urgente și secțiilor de terapie intensivă cu pacienți ce au dezvoltat forme severe sau grave și care necesită suport respirator invaziv sau neinvaziv.

Totodată, arată instanței faptul că hotărârile Comitetului Național pentru Situații de Urgență prin care se propun măsuri pe durata stării de alertă nu se încadrează în categoria actelor normative emise de conducătorii organelor administrației publice centrale de specialitate, potrivit art. 11 din Legea nr. 24 din 2000, *astfel încât nu sunt creatoare de drepturi și obligații pentru subiectele de drept*.

Ca natură juridică, hotărârile emise de Comitetul Național pentru Situații de Urgență se încadrează în categoria actelor administrative cu caracter individual care se adresează altui subiect de drept, Guvernul României, *având caracter premergător* hotărârilor de Guvern prin care se instituie măsuri pe durata stării de alertă.

Astfel se observă din conținutul reglementării că fiecare articol începe cu sintagma „*Se propune(...)*” în ceea ce privește fiecare set de măsuri avute în vedere pentru reducerea riscului epidemiologic. Comitetul Național pentru Situații de Urgență este, potrivit dispozițiilor art. 8<sup>1</sup> alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004, *„un organism interinstituțional format din miniștri sau secretari de stat desemnați de aceștia și conducători ai instituțiilor publice centrale sau persoane cu drept de decizie desemnate de aceștia, în funcție de tipurile de risc gestionate sau funcțiile de sprijin repartizate în competență în cadrul Sistemului Național de Management al Situațiilor de Urgență”*.

Hotărârile adoptate de acesta, având ca obiect propuneri de măsuri potrivit art. 71 din Legea nr. 55/2020<sup>1</sup>, nu pot fi considerate acte administrative normative, în sensul art. 11 din Legea nr. 24/2000, ele reprezentând în fapt *propuneri ce nu pot avea, în sine, niciun efect în privința reclamanților*.

Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021 propune măsuri pe baza cărora Guvernul, în urma analizei acestora, adoptă hotărâri prin care se prelungeste starea de alertă și se instituie măsuri, pe durata acesteia.

În acest sens, din lectura art. 3 din Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021 rezultă faptul că acest act nu este producător de efecte juridice din moment ce în cuprinsul acesteia este stipulat faptul că *„Măsurile prevăzute în prezența hotărâre produc efecte doar în situația aprobării lor prin acte normative ale Guvernului sau, după caz, ale conducătorilor ministerelor sau organelor administrației publice centrale”*.

Nu se poate reține, în cauză, nici existența unei discriminări în ceea ce privește emiterea Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021.

În primul rând, 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”* în sine, pe care autoritățile îl urmăresc în îndeplinirea obligației de a asigura dreptul la sănătate publică.

Aspectele științifice, de natură medicală, țin de aprecierea informațiilor furnizate de I.N.S.P. și de analiza factorilor de risc evaluați odată cu luarea deciziei de a emite un act administrativ de către Comitetul Național pentru Situații de Urgență.

Marja de apreciere privind stabilirea măsurilor reprezintă 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 prezent, este afirmat un posibil control al puterii discreționare a administrației publice și implicit al oportunității, exercitat de instanța de contencios administrativ, prin reglementarea „excesului de putere” în Legea nr. 554/2004.

În opinia judecătorilor — practica judiciară — „excesul de putere” se constată prin exercitarea controlului de legalitate extern sub aspectul verificării competenței organului administrativ și prin exercitarea controlului de legalitate intern sub aspectul verificării normelor legale ierarhic superioare și a scopului legii pe care s-a fundamentat actul atacat, dar în limitele a ceea ce s-a cerut, conform art. 22 alin. (6) din Codul procedură civilă.

În speță nu a fost invocată necompetența Comitetului Național pentru Situații de Urgență în exercitarea dreptului la apreciere, ci s-a contestat substanța aprecierii sale, prin formularea unor aprecieri subiective, fără fundament în ceea ce privește *aspecte exterioare, străine de cauză*, cum sunt soluțiile date în alte dosare privind acte normative emise de Guvern, spre deosebire de hotărârile Comitetului Național pentru Situații de Urgență care au natura juridică a unor acte administrative cu caracter individual adresate altor subiecte de drept, cu rol decizional, nefiind susceptibile în sine să creeze obligații în sarcina cetățenilor. Nici încălcările drepturilor fundamentale nu pot fi reținute, având în vedere faptul că o hotărâre a Comitetului Național pentru Situații de Urgență nu poate avea niciun efect asupra acestora.

În ceea ce privește atât propunerile formulate de Comitetului Național pentru Situații de Urgență, cât și hotărârile de Guvern de prelungire a stării de alertă, deși presupun o analiză, aceasta este obiectivă, pe baza analizei factorilor de risc, astfel încât se poate considera că Guvernul, prin actele de reglementare secundară (hotărâri de Guvern), implementează măsurile prevăzute de lege prin stabilirea formelor concrete pe care le îmbracă aceste măsuri specifice, ce pot fi adoptate pe perioada stării de alertă, în funcție de dinamica crizei epidemiologice.

În ceea ce privește aspectele referitoare la măsurile întreprinse pentru limitarea răspândirii virusului, precizează faptul că, la nivel național, au fost adoptate o serie de *măsuri de prevenire care se adresează populației în contextul dispunerii stării de alertă pe teritoriul României și al declarării pandemiei la nivel internațional*.

Măsurile de prevenire sunt adaptate, în mod constant, la evoluția situației epidemiologice.

În acest sens, pentru limitarea răspândirii virusului SARS-CoV-2 sunt stabilite și aplicate măsuri de prevenire și control al riscului, care se adresează atât persoanelor vaccinate, cât și persoanelor nevaccinate.

<sup>1</sup> Art. 71 alin. (1): „În vederea punerii în aplicare a măsurilor prevăzute de prezenta lege, Guvernul adoptă hotărâri, la propunerea ministerelor de resort sau CNSU.”

Cum, potrivit studiilor<sup>2</sup>, persoanele vaccinate au o probabilitate mai mică de infecție și un impact mai mic al unei astfel de infecții decât cele nevaccinate, s-a apreciat necesară instituirea măsurii testării persoanelor nevaccinate, în situația în care există risc mai mare de infectare, în condițiile desfășurării unor activități cu public numeros sau în cazul accesului la spații publice.

Simpla susținere a faptului că scopul reglementării ar fi instituirea obligativității vaccinării nu poate fi reținută de instanță, mai ales având în vedere faptul că există situații juridice alternative propuse în ceea ce privește accesul persoanelor în anumite spații publice pentru reducerea riscului epidemiologic (testarea, imunizarea naturală).

Arată că, potrivit studiilor preluate de Institutul Național de Sănătate Publică de la Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor, care se regăsesc pe site-ul [www.insp.ro](http://www.insp.ro), vaccinarea este promovată de statul român ca un instrument eficace în combaterea efectelor COVID-19<sup>3</sup>.

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.

În conformitate cu strategia de vaccinare aprobată de Comitetul național de coordonare a activităților privind vaccinarea împotriva SARS-CoV-2, vaccinarea este voluntară/neobligatorie, gratuită și se face cu vaccinuri autorizate de Agenția Europeană a Medicamentului și reprezintă un instrument important pentru prevenirea răspândirii pandemiei, scăderea supraîncărcării unităților sanitare, permițând de asemenea redeschiderea unităților sanitare pentru pacienți non-COVID.

Accesul este permis celorlalte persoane nevaccinate, cu asigurarea unei condiții minimale privind reducerea riscului de infectare, reprezentat de testare, astfel încât nu se află în prezența unei discriminări între categorii diferite de persoane.

Legea fundamentală solicită autorităților statului să dispună măsuri necesare pentru asigurarea sănătății publice și să permită ca aceste măsuri să fie realizate prin restrângerea unor drepturi și libertăți fundamentale.

La momentul actual se înregistrează un trend ascendent, cu creșteri semnificative de infectări cu virusul SARS-CoV-2. România se distinge și prin faptul că are una dintre cele mai reduse acoperiri vaccinate din UE, ceea ce se traduce printr-o receptivitate mare a populației la infecție și la boală, inclusiv forme severe și decese.

Precizează că în atari situații cu caracter extraordinar pot exista restrângeri, limitări de la drepturile fundamentale, cu condiția păstrării unui just echilibru între aceste drepturi și apărarea intereselor generale ale societății.

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 Ordonanța de urgență a Guvernului 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.

Acest act normativ a fost emis pentru a crea mecanisme eficiente pentru aplicarea în plan național a prevederilor Regulamentului (UE) 2021/954 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2021 privind cadrul pentru eliberarea,

verificarea și acceptarea certificatelor interoperabile de vaccinare, testare și vindecare de COVID-19 (certificatul digital al UE privind COVID) referitor la resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere legală sau care au reședință legală pe teritoriul statelor membre, pe durata pandemiei de COVID-19 începând cu data de 1 iulie 2021.

România, în calitate de stat membru al Uniunii Europene, este ținută să aplice în mod direct regulamentele Consiliului, ca acte legislative cu caracter obligatoriu ce trebuie aplicate în integralitate, în toate statele membre ale Uniunii Europene.

Potrivit Regulamentului (UE) 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.

Consideră că nu există discriminare atunci 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 și salvarea de vieți omenești constituie „un scop legitim” în sine, pe care autoritățile îl urmăresc în îndeplinirea obligației de a asigura dreptul la sănătate publică.

Subliniază faptul că strategia Comisiei Europene pentru vaccinarea împotriva COVID-19 are în vedere garantarea producției de vaccinuri, iar în acest scop toate vaccinurile trebuie să fie autorizate de către Agenția Europeană a Medicamentului pentru a îndeplini toate standardele de siguranță și eficacitate. Prin utilizarea vaccinurilor se urmărește construirea imunității împotriva unei boli, să declanșeze un răspuns imun și producerea anticorpilor și celulelor specifice care să recunoască patogenul țintă.

Pentru mai multe informații cu privire la vaccinurile anti COVID-19 autorizate la nivel european, dar și național, a fost creată Platforma națională de informare cu privire la vaccinarea împotriva COVID-19, <https://vaccinare-covid.gov.ro/>.

Conform documentului intitulat „Scurtă evaluare de amenințare — Implicațiile răspândirii variantei Delta (B.1.617.2) a SARS-CoV-2 care determină îngrijorare (VOC) pentru EU/EEA” din 23 iunie 2021, disponibil pe site-ul Institutului Național de Sănătate Publică România, pe baza evidențelor disponibile, varianta Delta (B.1.617.2) care determină îngrijorare (VOC) a SARS-CoV-2 este cu 40—60% mai transmisibilă decât VOC Alpha (B.1.1.7) și poate fi asociată cu risc mai mare de spitalizare.

Mai mult, există evidențe conform cărora persoanele care au primit doar prima doză de vaccin din seria de două doze sunt mai puțin bine protejați față de infecția cu varianta Delta decât față de alte variante, indiferent de tipul de vaccin.

Astfel, s-a arătat că vaccinarea completă a tuturor grupelor aflate la risc crescut de formă severă a COVID-19 poate reduce riscul de spitalizare și deces. Pentru a obține o protecție maximă, în cel mai scurt timp posibil, se recomandă ca persoanele cu risc mai mare de formă severă pentru SARS-CoV-2 să primească o a doua doză de vaccin la cel mai scurt interval posibil, recomandat, după administrarea primei doze.

Prin urmare, subliniază faptul că vaccinarea împotriva virusului SARS-CoV-2 — deși așa cum a arătat nu este obligatorie — poate ajuta sistemul imunitar al persoanei vaccinate să recunoască infecția cu COVID-19 la care ar putea fi expus și

<sup>2</sup> <http://www.cnsrbt.ro/index.php/evaluare-de-risc/2723-ecdc-evaluarea-circulatiei-sars-cov-2-voc-interventii-non-farmaceutice-si-vaccinarea-in-eu-eea-30-09-2021/file>.

<sup>3</sup> Mai multe informații cu privire la vaccinurile anti-COVID-19 autorizate la nivel european, dar și național pot fi accesate pe site-ul Platformei naționale de informare cu privire la vaccinarea împotriva COVID-19.



să o contracareze, iar riscul de infectare și de transmitere la aceste persoane este redus față de cel al persoanelor nevaccinate, astfel încât este justificat, din punct de vedere legal, ca persoanelor vaccinate să le fie permis accesul în spații publice, concomitent cu asigurarea accesului și persoanelor nevaccinate care prezintă dovada testării/trecerii prin boală (în acest sens există certificatul de vaccinare, testare și vindecare de COVID-19).

A accepta ideea unei libertăți totale a circulației cetățenilor, neîngrădite în limitele constituționale prevăzute de art. 53 din Constituție, în situația de pandemie de COVID-19, care afectează România în această perioadă, s-ar traduce în plan medical în infectarea incontabilă a persoanelor, creșterea numărului de pacienți care necesită spitalizare și asistență medicală în secțiile ATI, presiune și mai marte asupra sistemului medical public de urgență față de posibilitățile deja depășite ale acestuia în ceea ce privește capacitatea și personalul medical implicat în tratarea și îngrijirea pacienților COVID.

La data de 02.11.2021, la nivel național, în sistemul sanitar erau disponibile 1.748 de paturi destinate COVID-19 dispuse în cadrul secțiilor de anestezie și terapie intensivă și 147 de paturi ATI destinate pacienților COVID-19 cu o situație patologică specială, din care 128 erau ocupate, fiind internați în total 1.876 de pacienți.

Numărul pacienților internați în cadrul acestor secții a înregistrat, constant, un trend crescător, de la 1.412 (02.10.2021) la 1.876 (02.11.2021), procentual reprezentând o creștere cu 24,73%.

În ceea ce privește numărul pacienților confirmați COVID-19 internați în secțiile ATI-intubați, acesta a înregistrat o creștere, reprezentând, în data de 3853% din totalul pacienților internați în secțiile de terapie intensivă, iar față de data de 20.10.2021 numărul pacienților intubați a crescut cu 6,63%.

Analizând situația prezentată, arată că măsurile propuse de Comitetul Național pentru Situații de Urgență sunt legitime și urmăresc scăderea numărului de infectări, cu consecința scăderii numărului de îmbolnăviri și decese.

În drept, Codul de procedură civilă, Legea nr. 554/2004, Legea nr. 55/2020, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 și actele normative la care am făcut referire în cadrul apărărilor formulate.

**Petentul Ministerul Afacerilor Interne a depus cerere de intervenție accesorie** în interesul părâtului Guvernul României.

În probațiune au fost depuse la dosar înscrisuri.

**Analizând**

**În ceea ce privește cererea de intervenție accesorie în favoarea părâtului Guvernul României, introdusă de petentul Ministerul Afacerilor Interne**

În privința excepției nulității cererii de intervenție, invocată de reclamant pe motiv că cererea nu conține, formal, mențiuni referitoare la justificarea interesului terțului, curtea reține că în cuprinsul cererii petentul a invocat dispozițiile art. 3 alin. (1) pct. 13 din Hotărârea Guvernului nr. 137/2020, respectiv dispozițiile art. 61 alin. (1) și (3) din noul Cod de procedură civilă.

Este adevărat că petentul nu menționează care este interesul care ar decurge din invocarea celor două texte, însă, cel puțin în privința art. 3 alin. (1) pct. 13 din Hotărârea Guvernului nr. 137/2020, se constată că simpla lectură a acestuia relevă situația de fapt la care s-a raportat petentul, astfel încât cererea de intervenție trebuie considerată motivată formal, sens în care excepția nulității va fi respinsă.

În ceea ce privește excepția lipsei de interes a cererii de intervenție, excepție invocată de reclamant, curtea reține că justificarea unui interes reprezintă, din perspectiva art. 61 alin. (1) din Codul de procedură civilă, o condiție de admisibilitate în principiu a cererii de intervenție.

Ca atare, verificarea existenței unui interes se va realiza în cadrul analizei admisibilității cererii de intervenție, și nu distinct, pe cale de excepție.

Verificând admisibilitatea în principiu a cererii de intervenție, curtea constată:

În ceea ce privește dispozițiile art. 3 alin. (1) pct. 13 din Hotărârea Guvernului nr. 137/2020, se constată că acestea au următorul conținut:

„Secretariatul General al Guvernului îndeplinește următoarele atribuții principale:

13. asigură reprezentarea Guvernului, inclusiv a prim-ministrului, în fața instanțelor judecătorești, împreună cu ministerele inițitoare sau continuatoare/succesoare în urma reorganizării și/sau instituțiile publice care au obligația de a pune în executare actele adoptate de Guvern și deciziile prim-ministrului împotriva cărora s-au formulat acțiuni în justiție sau care au obligația de a iniția actele administrative sau de a efectua operațiunile administrative solicitate Guvernului sau prim-ministrului;”.

După cum rezultă cu claritate din cuprinsul textului de mai sus, acesta consacră dreptul ministerelor inițitoare (în cazul în care obiectul acțiunii îl constituie obligarea Guvernului la a emite un act administrativ), respectiv dreptul ministerelor care au obligația de punere în executare (în cazul în care obiectul acțiunii îl constituie obligarea Guvernului la anularea unui act administrativ) de a reprezenta în instanță Guvernul României, alături de celălalt reprezentant, și anume Secretariatul General al Guvernului.

Or, reprezentarea în instanță a unei părți se face prin îndeplinirea actelor de procedură în numele acesteia (adică prin depunerea întâmpinării, în numele părâtului Guvernul României), și nu prin promovarea unor acte procedurale în numele propriu al reprezentantului (cum este cazul cererii de intervenție accesorie), chiar dacă acestea sunt în sprijinul părții.

Împrejurarea că, potrivit textului normativ de mai sus, reprezentarea Guvernului României se face prin două sau chiar mai multe autorități/instituții, aspect care poate da naștere unor probleme practice (de genul depunerii mai multor întâmpinări de către fiecare reprezentant în parte sau a unei întâmpinări comune însușite de toți reprezentanții) constituie o chestiune de opțiune a legiuitorului delegat, textul având însă un înțeles neechivoc, neridicând, deci, probleme de interpretare.

Reținând deci că exercitarea dreptului de reprezentare a Guvernului României nu se poate realiza pe calea unei cereri de intervenție accesorie (cerere care, prin ipoteză, este formulată de un terț față de părțile din dosarul pendinte), ci doar pe calea formulării de acte procedurale în numele și pentru Guvernul României (ceea ce nu s-a întâmplat în speță), curtea va constata că art. 3 alin. (1) pct. 13 din Hotărârea Guvernului nr. 137/2020 nu poate constitui temei pentru admiterea în principiu a cererii de intervenție accesorie.

În ceea ce privește textele de drept comun, respectiv art. 61 alin. (1) și (3) din noul Cod de procedură civilă, curtea constată că, având de justificat interesul propriu în intervenirea în prezenta cauză, petentul Ministerul Afacerilor Interne nu a furnizat vreo explicație, cererea de intervenție fiind, sub acest aspect, nemotivată.

Față de cele de mai sus, curtea va respinge ca inadmisibilă în principiu cererea de intervenție accesorie.

Pe cale de consecință, nu vor mai fi analizate excepțiile și apărărilor formulate prin cererea de intervenție, ele provenind de la o persoană care nu este parte în prezentul dosar.

În ceea ce privește excepția inadmisibilității cererii de pronunțare a ordonanței președințiale, aceasta va fi respinsă ca rămasă fără obiect, dat fiind că reclamantii și-au transformat cererea într-o acțiune în anulare de drept comun.

În ceea ce privește excepția lipsei calității procesuale pasive a părâtului Guvernul României în privința capătului de cerere

având ca obiect anularea Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, instanța urmează a o respinge ca lipsită de obiect, dat fiind că pârâțul nu este chemat în judecată pe acest capăt de cerere, ci pe capătul privind anularea Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021.

În ceea ce privește excepția lipsei de interes a reclamantilor, curtea constată că în cadrul cererii modificatoare și completatoare aceștia au menționat că sunt persoane nevaccinate și care nu au trecut prin boală, enumerând drepturile și libertățile ce le sunt vătămăte prin actele contestate, indicând, spre exemplu, dreptul la libera circulație (prin imposibilitatea de părăsire a domiciliului după ora 22, cu excepția anumitor situații precis determinate), dreptul la muncă și libertatea economică (în cazul reclamantului X, care, fiind de profesie fotograf, se află în imposibilitate de a obține veniturile necesare unui trai decent, în condițiile în care evenimentele sau întrunirile sunt interzise sau foarte sever limitate), dreptul de acces la servicii, la bunuri și facilități (precum accesul la unitățile alimentare situate în centre comerciale, la un număr important de unități nealimentare, la restaurante), dreptul de acces la formele de cultură (imposibilitatea de a intra la cinematograful, teatru, săli de concerte), imposibilitatea accesării serviciilor turistice etc.

În cadrul notelor scrise depuse pentru termenul din 25.11.2021, reclamanta X a evidențiat și o situație particulară în care accesul ei într-o instituție publică, respectiv Guvernul României — registratura generală, s-a realizat cu dificultate, deși se afla în calitate de avocat, dorind să depună o cerere în numele unui client.

De altfel, ținând seama de spectrul foarte larg de drepturi și libertăți afectate prin Hotărârea Guvernului nr. 1.183/2021, este aproape imposibil a se susține că persoanele nevaccinate, netrecute prin boală și netestate nu ar fi vătămăte, actul contestat vizând practic viața de zi cu zi a cetățenilor, în cele mai obișnuite manifestări ale ei.

Față de cele de mai sus, excepția lipsei de interes va fi respinsă ca neîntemeiată.

#### **În ceea ce privește cererea de suspendare a executării actelor contestate**

Potrivit art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004:

„În litigiile referitoare la actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor nu sunt aplicabile prevederile art. 14.”

După cum se observă, făcând referire la epidemii, textul de mai sus nu menționează modalitatea prin care se stabilește o astfel de situație, mai precis care este actul prin care se constată, se ia act de existența situației de fapt a epidemiei.

Potrivit art. 6 din Legea nr. 136/2020, epidemia se declară prin ordin al ministrului sănătății.

Pârâții nu au invocat existența vreunui astfel de ordin.

În ceea ce privește ipoteza pandemiei, definită de art. 3 lit. o) din Legea nr. 136/2000 ca fiind „extinderea unei epidemii pe mai multe continente”, instanța constată că declararea oficială a unei pandemii nu este suficientă prin ea însăși să ducă la concluzia că epidemia, la care ea se referă, ar afecta și teritoriul României, fiind posibil ca ea să afecteze doar o parte a continentului Europa.

Cel mai probabil, acesta a fost motivul pentru care legiuitorul a impus, prin art. 6 lit. c) din Legea nr. 136/2020, ca pandemia declarată de Organizația Mondială a Sănătății să fie certificată prin hotărâre de Comitetul Național pentru Situații de Urgență.

Desigur, o astfel de reglementare intră în conflict cu cea privitoare la declararea epidemiei prin ordin al ministrului

sănătății, deoarece se ajunge în situația în care aceeași stare de fapt, respectiv epidemia pe teritoriul României, să fie declarată fie de ministrul sănătății (în ipoteza în care ea are, de exemplu, cauze interne), fie de Comitetul Național pentru Situații de Urgență (în ipoteza în care ea provine din exteriorul țării), fără a exista o justificare în acest sens.

Indiferent de cele de mai sus, se reține că, în speță, pârâții nu au indicat actul prin care Organizația Mondială a Sănătății a declarat pandemia.

Pandemia a fost certificată prin Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 36/2020, însă aceasta nu a fost publicată în Monitorul Oficial.

Față de cele de mai sus, ar rezulta că nu este îndeplinită condiția premisă pentru aplicarea art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

Ținând totuși seama de faptul că art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 nu face referire la necesitatea existenței unui act prin care să se declare formal epidemia (act care să fie general opozabil), de faptul că definițiile noțiunilor de „epidemie” și „pandemie” sunt realizate în sensul Legii nr. 136/2020 (art. 3 din lege) și în vederea instituirii „măsurilor prevăzute în prezenta lege” (art. 6 din aceeași lege), lege care este ulterioară, este posibil ca Legea nr. 554/2004 să fi avut în vedere orice act administrativ în care se face referire la starea de fapt a epidemiei, indiferent dacă ea a fost declarată formal anterior și indiferent de actul prin care a fost declarată.

Altfel spus, simpla invocare, ca temei al emiterii unui act administrativ, a stării de epidemie ar determina exceptarea lui de la posibilitatea de suspendare provizorie a executării.

Deși o astfel de ipoteză este improbabilă, deși o astfel de normă ar lipsi de previzibilitate acțiunile administrației, deși ea ar trebui să implice în mod necesar și posibilitatea instanței de a verifica dacă situația de fapt invocată în act, adică epidemia, este reală, deși pentru aceasta ar fi necesar să existe niște criterii obiective pe baza cărora să se facă o astfel de analiză, în continuare, se va analiza cererea de suspendare formulată de reclamant, inclusiv din perspectiva existenței unei stări de epidemie.

Presupunând deci că starea de epidemie există, instanța constată că suspendarea executării, în temeiul art. 14—15 din Legea nr. 554/2004, a măsurilor administrative dispuse într-o astfel de situație este imposibilă, date fiind prevederile art. 5 alin. (3) din aceeași lege.

Ca atare, persoanei vătămăte i-ar rămâne la dispoziție numai posibilitatea introducerii unei acțiuni în anulare, în condițiile aceleiași legi, a cărei finalitate ar fi, în cazul admiterii ei definitive, pe o parte, constatarea retroactivă a caracterului nelegal al actului administrativ, iar pe de altă parte, încetarea producerii de efecte vătămătoare pentru viitor (aceasta numai în ipoteza în care, la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești, actul administrativ nu își va fi încetat deja producerea de efecte juridice, de exemplu, prin împlinirea termenului pentru care a fost emis).

Din cele expuse mai sus rezultă că, până la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești de anulare a actului administrativ emis pentru înlăturarea consecințelor, acesta va continua să își producă efectele vătămătoare asupra reclamantilor, ele neputând fi paralizate, suspendate.

În schimb, aceste efecte ar putea fi întrerupte după rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești pe anulare, din acel moment reclamantii ieșind din sfera de aplicare a actului vătămător.

O astfel de situație materială și juridică, de vătămare temporară a reclamantilor, a fost considerată admisibilă, acceptabilă, de către legiuitor, cel mai probabil, în considerarea caracterului excepțional al împrejurărilor de fapt care determinau emiterea actului administrativ (în speță, starea de epidemie),

coroborat cu faptul că, într-un final, reclamanții ar fi ieșit totuși de sub influența actului vătămător și, eventual, ar fi putut să solicite și despăgubiri retroactive pentru perioada în care au fost vătămăți temporar de acesta.

Interzicerea accesului la o procedură judiciară de suspendare a efectelor vătămătoare ale actului administrativ constituie, evident, o ingerință în dreptul de acces la justiție (recunoscut de art. 21 din Constituția României, de art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului, de art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, de art. 8 și 10 din Declarația universală a drepturilor omului).

Fiind vorba de o ingerință în exercitarea unui drept fundamental, ea trebuie să respecte condițiile impuse de art. 53 din Constituția României și de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Dacă în cazul actelor administrative care au o acțiune îndelungată în timp (ce depășește durata obișnuită de soluționare definitivă a unei acțiuni în anulare, în contenciosul administrativ) s-ar putea admite (nu neapărat fără obiecții, dar acestea excedă acțiunii de față) că o astfel de ingerință ar fi una prevăzută de lege [art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004], că ar urmări un scop legitim (ducerea la bun sfârșit a măsurilor de înlăturare a consecințelor unei epidemii) și că ar fi una proporțională (datorită posibilității încetării pe viitor a efectelor vătămătoare ca urmare a admiterii definitive a acțiunii în anulare, coroborate cu posibilitatea solicitării de despăgubiri retroactive pentru perioada de acțiune a actului vătămător), în schimb, în cazul actelor administrative cu o durată scurtă de aplicare (ce își epuizează efectele înainte de pronunțarea unei hotărâri judecătorești definitive de anulare a actului), cel puțin condiția proporționalității ingerinței nu mai este îndeplinită.

În această privință este incidentă Decizia nr. 392/2021, din al cărei conținut rezultă că, în viziunea Curții Constituționale, dreptul de acces la justiție (art. 21 din Constituție) al persoanei vătămăte de o autoritate publică (art. 52 din Constituție), printr-un act administrativ [art. 126, alin. (6) din Constituție] este unul efectiv numai în măsura în care persoana vătămăta poate să „înlătore în mod concret și eficient consecințele actelor administrative atacate, în perioada în care acestea produc efecte”.

Ca atare, atunci când, într-un caz concret, se analizează dacă reclamantul a avut un drept de acces la justiție efectiv și eficient, trebuie cercetat ansamblul mijloacelor legale procesuale puse la dispoziția acestuia de către stat, mai exact dacă acest ansamblu era apt să ducă la obținerea rezultatului de mai sus, respectiv să „înlătore în mod concret și eficient consecințele actelor administrative atacate, în perioada în care acestea produc efecte”.

În consecință, analiza efectivității dreptului de acces la justiție nu se face prin raportare numai la dispozițiile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 (despre care s-ar putea susține că nu au fost constatate ca neconstituționale până în prezent), ci atât în raport de acest text, cât și de celelalte posibile remedii legale prevăzute de Legea nr. 554/2004 (acțiunea în anulare și acțiunea în despăgubiri), verificându-se efectul cumulativ al acestora.

De altfel, în același sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Curte care, în aprecierea încălcării unui drept protejat de Convenție (cum ar fi chiar dreptul de acces la justiție), nu analizează, izolat, o anumită dispoziție legală internă sau pe fiecare în parte, ci efectul combinat al tuturor dispozițiilor relevante, pentru a vedea dacă, per ansamblu, statul a pus la dispoziția persoanei interesate suficiente mijloace procesuale pentru atingerea obiectivului protejării dreptului convențional.

De aceea, în continuarea celor de mai sus, instanța observă că efectul înlăturării „în mod concret și eficient a consecințelor actelor administrative atacate, în perioada în care acestea

produc efecte”, adică efectivitatea dreptului de acces la justiție, se poate realiza prin două modalități alternative (dar care pot fi și cumulate): fie pe calea suspendării provizorii a actului vătămător, până la soluționarea definitivă a cauzei, fie prin soluționarea acțiunii în anulare cu celeritate, înainte de epuizarea efectelor actului, în principiu în aproximativ același interval de timp în care ar fi fost soluționată și o cerere de suspendare.

Verificând dacă statul a pus la dispoziția persoanelor interesate vreunul din aceste mijloace procesuale alternative, Curtea Constituțională reține cu claritate, în Decizia nr. 392/2021, faptul că în cazul hotărârilor de Guvern de prelungire a stării de alertă, hotărâri ce își produc efectele juridice pe o perioadă de maximum 30 de zile, pe de o parte, suspendarea provizorie nu este permisă, iar, pe de altă parte, acțiunea în anulare, reglementată de Legea nr. 554/2004, nu asigură un acces efectiv la justiție [de natură să compenseze neajunsul impus de art. 5 alin. (3) din aceeași lege, privitor la imposibilitatea suspendării executării actului] deoarece, *de lege lata*, nu se poate pronunța o hotărâre judecătorească definitivă de anulare a hotărârii de Guvern, în interiorul celor 30 de zile de aplicare a ei.

Curtea conchide că, în atari condiții, dreptul de acces la justiție al reclamanților este lipsit de caracterul său efectiv (condiție intrinsecă, de altfel, oricărui drept, dat fiind că orice reglementare are ca scop instituirea și protejarea unor drepturi concrete, reale, nu teoretice, virtuale), cetățenii neputându-se sustrage practic niciodată aplicării actului vătămător, singura posibilitate de remediu constituind-o solicitarea de despăgubiri post-factum.

Instanța reține că această lipsă de efectivitate a accesului la justiție este și mai pregnantă, în condițiile în care, după încetarea efectelor actului vătămător, reclamanții intră de îndată sub influența unui alt act vătămător (ca efect al prelungirilor succesive ale stării de alertă), o astfel de situație putând dura, în lipsa unui control judecătorec efectiv, care să permită întreruperea efectelor unui astfel de act (fie anterior rămânerii definitive a hotărârii de anulare — pe calea unei cereri de suspendare, fie ulterior rămânerii definitive a hotărârii de anulare — prin pronunțarea hotărârii într-un termen foarte scurt, anterior expirării termenului de acțiune a hotărârii de Guvern), teoretic, la infinit (realitatea arătând că autoritatea judecătorească nu a putut întrerupe până în prezent starea de alertă, care s-a prelungit pe o perioadă de peste 1 an și 6 luni, această componentă a accesului la justiție „scăpând” practic controlului judecătorec).

În concluzie, trebuie să se rețină că, în privința hotărârilor de Guvern de prelungire a stării de alertă, neputând obține beneficiul încetării pe viitor a acțiunii vătămătoare, cetățenii nu beneficiază de un acces efectiv la justiție și că ingerința în acest drept nu este proporțională, fiind deci o ingerință contrară art. 53 din Constituție.

Mai mult decât atât, ținând seama de faptul că instanța constituțională impune legiuitorului să reglementeze o procedură specială de judecare a acțiunilor în anulare, care să asigure obținerea unei hotărâri definitive înainte de încetarea aplicării hotărârii de Guvern și cum o astfel de procedură nu a fost reglementată până în prezent (deși decizia Curții Constituționale a fost publicată în Monitorul Oficial în data de 12.07.2021), se observă că, în realitate, ingerința nu mai este una prevăzută de lege (fiind prevăzută de lege doar ingerința în privința dreptului de a obține încetarea efectelor vătămătoare până la data pronunțării hotărârii judecătorești definitive, pe calea cererii de suspendare provizorie), ci una bazată inclusiv pe o omisiune legislativă, pe o pasivitate a statului, nefiind deci îndeplinită nici această condiție impusă de art. 53 din Constituție.

În final, din moment ce Curtea Constituțională a stabilit că inclusiv efectele hotărârilor de Guvern privitoare la starea de alertă (care, prin ipoteză, presupun existența epidemiei) trebuie să poată fi întrerupte înainte de expirarea duratei lor, rezultă, implicit, că s-a apreciat că ingerința într-un astfel de drept nu îndeplinește nici condiția de a fi necesară unuia din scopurile legitime enumerate în art. 53 din Constituție.

În continuare vor fi redate pasajele relevante din Decizia nr. 392/2021:

„39. (...) Astfel, prin Hotărârea din 21 februarie 1975, pronunțată în Cauza *Golder contra Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*, Curtea a subliniat importanța deosebită pe care o atribuie principiului liberului acces la justiție pentru însăși existența unei societăți democratice. Acestei hotărâri îi poate fi atribuit un dublu merit: pe de o parte, acela de a fi tranșat problema privind sfera de aplicabilitate a art. 6 paragraful 1 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în sensul în care acesta reglementează nu numai condițiile necesare desfășurării unui proces echitabil, ci și dreptul de a accede la un astfel de proces pentru apărarea drepturilor prevăzute de lege, iar, pe de altă parte, acela de a fi subliniat importanța exercitării unui asemenea drept în contextul unei societăți democratice și al unui stat de drept. Așa cum s-a subliniat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, simpla să consacrare legală, chiar și la nivelul suprem, prin Constituție, nu este de natură a asigura și o eficacitate reală a acestuia, atât timp cât, în practică, exercitarea să întâmpină obstacole. Accesul la justiție trebuie să fie asigurat, în consecință, în mod efectiv și eficient.

40. În sensul considerentelor expuse mai sus, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a statuat că scopul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale este «să aprobe nu drepturi teoretice sau iluzorii, ci concrete și efective», în acest sens fiind Hotărârea din 12 iulie 2001, pronunțată în Cauza *Prințul Hans-Adam II de Liechtenstein împotriva Germaniei*, și Hotărârea-pilot din 12 octombrie 2010, pronunțată în Cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României*.

(...)

43. Tot în lumina celor statuate în jurisprudența Curții de la Strasbourg, Curtea Constituțională, răspunzând criticilor formulate de autoarea excepției, reține că asigurarea unui drept de acces efectiv la justiție trebuie analizată și prin prisma efectelor pe care hotărârea judecătorească le are asupra drepturilor persoanei care s-a adresat justiției. În acest sens, prin Decizia Curții Constituționale nr. 17 din 17 ianuarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 261 din 13 aprilie 2017, paragraful 42, s-a reținut că un drept de acces la justiție efectiv «nu se caracterizează doar prin posibilitatea instanței de judecată de a examina ansamblul mijloacelor, argumentelor și probelor prezentate și de a pronunța o soluție, ci și prin faptul că soluția pronunțată determină înlăturarea încălcării denunțate și a consecințelor sale pentru titularul dreptului încălcat».

44. În cazul atacării în justiție a hotărârilor Guvernului, a ordinelor sau a instrucțiunilor miniștrilor emise în vederea punerii în aplicare a unor măsuri pe durata stării de alertă, în temeiul Legii nr. 55/2020, asigurarea unui acces la justiție efectiv, în sensul mai sus reținut, s-ar realiza doar în măsura în care hotărârea pronunțată de instanța de judecată ar determina, odată cu constatarea nelegalității actului administrativ atacat, înlăturarea efectelor acestuia și a consecințelor sale. Or, aceste efecte ale hotărârii judecătorești nu ar putea fi obținute decât în măsura în care pronunțarea acesteia ar avea loc în termenul de aplicabilitate al acestor acte administrative, care este de cel mult 30 de zile de la intrarea lor în vigoare, așa cum reiese din dispozițiile art. 3 alin. (1) și (2) și ale art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020.

45. Așa cum Curtea a constatat deja, dispozițiile Legii nr. 55/2020 nu conțin niciun fel de dispoziții procedurale care să garanteze soluționarea cauzelor referitoare la actele administrative de declarare sau prelungire a stării de alertă într-un termen scurt, care să asigure un drept efectiv de acces la justiție.

46. Sub acest aspect, Curtea observă că nici dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 nu ar răspunde acestor exigențe. Chiar dacă ar urgenta soluționarea acțiunilor referitoare la actele normative prin care se instituie starea de alertă, instanța de judecată este ținută să asigure îndeplinirea cerințelor referitoare la citarea legală a părților și a dreptului părții adverse de a depune întâmpinare, care trebuie comunicată apoi reclamantului cu cel puțin 15 zile înainte de primul termen de judecată [art. 17 alin. (1) din Legea nr. 554/2004]. Dispozițiile de lege prevăd un termen de cel mult 30 de zile în care hotărârile pot fi redactate, precum și faptul că acestea pot fi atacate cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare [art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004]. Deși regula este aceea a suspendării executării actului administrativ atacat până la soluționarea de urgență a recursului [art. 20 alin. (2) din Legea nr. 554/2004], Curtea constată că, în ceea ce privește acele acte administrative emise pentru înlăturarea consecințelor epidemiilor, suspendarea nu este posibilă [art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].

47. Prin urmare, aplicarea procedurii de judecată reglementate de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 ar face imposibilă pronunțarea unei hotărâri într-un termen mai scurt de 30 de zile, astfel încât efectele acestei hotărâri nu ar fi apte să înlăture în mod concret consecințele actelor administrative emise în temeiul Legii nr. 55/2020.

48. Având în vedere toate aceste aspecte, Curtea apreciază că 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, precum și soluția legislativă din art. 72 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, potrivit căreia dispozițiile acestei legi se completează cu reglementările de drept comun aplicabile în materie în ceea ce privește soluționarea acțiunilor formulate împotriva hotărârilor Guvernului prin care se instituie, se prelungeste sau încetează starea de alertă, precum și a ordinelor și a instrucțiunilor prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă, sunt neconstituționale, fiind contrare prevederilor art. 1 alin. (5), art. 21 și ale art. 52 alin. (1) din Constituție.

49. Curtea subliniază că, în vederea înlăturării viciului de neconstituționalitate constatat și a asigurării unei reglementări clare, ca să garanteze în mod efectiv și eficient accesul la justiție al persoanelor ale căror drepturi sau interese au fost încălcate prin emiterea unor hotărâri ale Guvernului, ordine sau instrucțiuni ale miniștrilor pentru punerea în aplicare a unor măsuri pe durata stării de alertă, în temeiul Legii nr. 55/2020, legiuitorul este chemat să reglementeze o procedură al cărei conținut să fie ușor identificabil, clar și previzibil sub aspectul consecințelor și care să asigure posibilitatea soluționării cauzelor în regim de urgență, într-un termen foarte scurt, astfel încât hotărârile pronunțate să fie apte să înlăture în mod concret și eficient consecințele actelor administrative atacate, în perioada în care acestea produc efecte.

(...)

55. Curtea observă însă că ansamblul condițiilor legale care condiționează declararea și prelungirea stării de alertă prin hotărâre a Guvernului dobândește eficiență doar în măsura în care există un mecanism de control al respectării acestor condiții și de sancționare a eventualelor încălcări. Altfel spus, garanția respectării tuturor exigențelor legale referitoare la instituirea și

prelungirea stării de alertă nu poate fi realizată decât în măsura în care, în aplicarea prevederilor constituționale ale art. 21, art. 52 și art. 126 alin. (6), hotărârile Guvernului care dispun aceste măsuri sunt supuse controlului instanțelor de contencios administrativ. În cadrul controlului judecătoresc, instanțele pot analiza dacă există condițiile obiective care justifică instituirea stării de alertă sau prelungirea acesteia, dacă măsurile sunt dispuse pentru termenul limitat prevăzut de lege, precum și dacă respectă exigențele constituționale referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți.

56. Or, așa cum Curtea a constatat cu prilejul analizării constituționalității dispozițiilor art. 72 din Legea nr. 55/2020, dispozițiile acestui act normativ nu asigură un acces efectiv la justiție, întrucât persoanele interesate să conteste în contencios administrativ o hotărâre a Guvernului de declarare sau prelungire a stării de alertă nu au posibilitatea de a obține o hotărâre judecătorească în termenul de aplicabilitate al acestei hotărâri, astfel încât efectele nelegale și consecințele acestora asupra drepturilor persoanei care s-a adresat justiției să poată fi înlăturate în mod eficient.

57. Aceste constatări nu fac decât să sublinieze efectele extinse, cu multiple implicații, ale viciului de neconstituționalitate ce afectează dispozițiile art. 72 din Legea nr. 55/2020 și necesitatea unei intervenții legislative prompte care să asigure exercitarea în mod efectiv și eficace a dreptului de acces la justiție.

58. Prin urmare, Curtea apreciază că afirmațiile autoarei excepției referitoare la posibilitatea permanentizării stării de alertă, cu consecința afectării unor drepturi sau libertăți fundamentale, nu își găsesc susținere în dispozițiile art. 3 alin. (2) și ale art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, însă pot fi circumscrise dispozițiilor art. 72 din Legea nr. 55/2020, în măsura în care acestea nu asigură un acces efectiv la justiție.”

Reținând deci încălcarea accesului la justiție al reclamantilor [prin efectul cumul al art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, cu omisiunea legislativă de reglementare a unei proceduri speciale, accelerate, de soluționare a acțiunilor în anulare], prin aceea că aceștia nu pot obține întreruperea efectelor hotărârii de Guvern până la data încetării aplicabilității ei, respectiv până la sfârșitul zilei de 8.12.2021, instanța constată că singurul remediu posibil, pentru asigurarea acestui drept, îl constituie aplicarea directă a prevederilor art. 21 din Constituția României, art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului, art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, respectiv art. 8 și 10 din Declarația universală a drepturilor omului și acordarea accesului la posibilitatea de a solicita suspendarea provizorie a executării hotărârii de Guvern (dat fiind că ipoteza remedierii constând în soluționarea definitivă a acțiunii în anulare până în data de 8.12.2021 este imposibil de realizat practic), în condițiile prevăzute în mod obișnuit pentru o astfel de cerere, de dreptul intern, adică de Legea nr. 554/2004.

Un alt argument în acest sens îl constituie și dispozițiile art. 13 din Convenția europeană a drepturilor omului, privind dreptul la un recurs efectiv, potrivit căruia „Orice persoană, ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de prezenta convenție au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale, chiar și atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale”.

Altfel spus, în temeiul acestei dispoziții convenționale, reclamantii, cărora li se încalcă dreptul de acces la justiție, ar avea dreptul să se adreseze unei instanțe naționale pentru repararea acestei încălcări.

Or, în speță, reclamantii s-au adresat instanței, prin prezenta cerere de chemare în judecată, solicitând atât constatarea faptului că legea internă le încalcă dreptul de acces la justiție,

cât și repararea de îndată a acestei încălcări, prin cea mai potrivită formă de reparație, respectiv acordarea dreptului de acces la justiție, prin valorificarea aceleiași cereri de chemare în judecată prin care se urmărea și protejarea celorlalte drepturi și libertăți (la circulație, la muncă, la acces la servicii, la nediscriminare etc.), inițial sub forma ordonanței președințiale (ipoteza la care s-a renunțat), iar ulterior sub forma unei cereri de suspendare, alăturate acțiunii în anulare.

Nu există niciun argument pentru care instanțele de judecată să refuze dreptul de acces la justiție (din culpa legiuitorului, precum în cazul de față), așteptându-se introducerea ulterioară a unei acțiuni reparatorii în cadrul căreia să se acorde despăgubiri pentru încălcarea dreptului de acces (câci acordarea la acel moment a unui nou drept de acces devine inutilă, în condițiile în care hotărârea de Guvern își va fi încetat de mult timp efectele), în loc să apeleze la cea mai firească și adecvată formă de reparare a încălcării, respectiv acordarea de îndată a dreptului de acces.

În acord cu cele de mai sus este și Recomandarea nr. R(89)8 a Comitetului de Miniștri (Consiliul Europei) către statele membre privind protecția provizorie acordată de instanță pe probleme administrative, mai exact principiile I și III, potrivit cărora:

#### „PRINCIPII

I. Atunci când o instanță este sesizată cu o contestație referitoare la un act administrativ, iar instanța nu a pronunțat încă o decizie, solicitantul poate cere aceleiași instanțe sau unei alte instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie împotriva actului administrativ. Persoana în cauză trebuie să aibă același drept de a solicita unei instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie, înainte de contestarea actului în conformitate cu primul subparagraf, în caz de urgență sau atunci când o plângere administrativă, care nu cuprinde în sine niciun efect suspensiv, a fost depusă împotriva actului administrativ și nu a fost încă soluționată.

(...)

III. Măsurile de protecție provizorie dispuse de către instanța competentă pot lua forma de suspendare a executării actului administrativ, în întregime sau parțial, prin care se dispune în totalitate sau parțial restabilirea situației care a existat la momentul adoptării actului administrativ sau la orice modificare ulterioară, și de impunere asupra administrației a oricărei obligații corespunzătoare, în conformitate cu competențele Curții. Măsurile de protecție provizorie se acordă pentru perioada stabilită de instanță. Ele pot fi supuse anumitor condiții și pot fi revizuite. Măsurile de protecție provizorie nu pot aduce în niciun fel atingere deciziei care urmează să fie luată de instanța sesizată cu privire la contestarea actului administrativ.”

În ceea ce privește cererea de suspendare a executării Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021, în privința anexelor care instituie interdicții de participare la diverse activități și evenimente pentru persoanele nevaccinate/netrecute prin boală/netestate, instanța reține că este îndeplinită condiția-premisă a introducerii unei acțiuni în anularea hotărârii de Guvern, fiind îndeplinite și cerințele cazului bine justificat și pagubei iminente.

Cazul bine justificat este dat de faptul că interzicerea accesului la anumite activități pentru persoanele nevaccinate/netrecute prin boală/netestate, coroborată cu permiterea accesului celorlalte persoane, constituie, în mod evident, un tratament diferențiat, pentru care, aparent, pârâții nu au oferit o justificare obiectivă și care deci creează, aparent, o situație discriminatorie, adică o încălcare a principiului egalității între cetățeni, al excluderii privilegiilor și discriminării în exercitarea unora din drepturile prevăzute de art. 1 alin. (2) din

Ordonanța Guvernului nr. 137/2000, din care unele reprezintă drepturi și libertăți fundamentale, recunoscute la nivel constituțional și a căror exercitare nediscriminatorie este impusă atât de art. 16 alin. (1) din Constituție, cât și de art. 14 din Convenția europeană a drepturilor omului, art. 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene sau de art. 1—2 din Declarația universală a drepturilor omului.

Paguba iminentă este dată de imposibilitatea reclamanților de a desfășura activitățile enumerate în anexele 2 și 3 ale Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021, precum accesul la magazinele situate în centrele comerciale, la activitățile culturale, la evenimentele pe care le implică exercițiul profesiei de fotograf (în cazul reclamantului), accesul în unitățile turistice etc.

Din lecturarea anexelor hotărârii de Guvern se observă că activitățile vizate sunt din cele mai obișnuite, acoperind majoritatea formelor de manifestare ale vieții de zi cu zi ale oricărei persoane, astfel încât prejudiciul produs prin interzicerea desfășurării acestor activități este unul evident.

De altfel, a se solicita, spre exemplu, dovezi ale intenției reclamanților de a merge la un spectacol de teatru sau de a se caza într-o unitate turistică în zilele următoare reprezintă o sarcină excesivă, în condițiile în care, dată fiind prelungirea succesivă a stării de alertă, de mai mult de 1 an și jumătate, precum și intenția declarată public de prelungire în continuare a acesteia, coroborate cu probabilitatea redusă de obținere a unei suspendări judiciare a hotărârii de Guvern, efectuarea unor demersuri, precum rezervarea de bilete, ar fi reprezentat acte inutile, cel mai probabil prejudiciabile pentru reclamanți.

Față de cele de mai sus, instanța va dispune suspendarea executării față de reclamanți a dispozițiilor din anexele Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021 care condiționează participarea la diverse activități de vaccinare/immunizare sau de testare pe cheltuiala proprie a persoanei în cauză, până la data încetării aplicabilității acestui act normativ (și nu până la data soluționării definitive a acțiunii în anulare, deoarece la acel moment efectele Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021 vor fi încetat deja).

În ceea ce privește cererea de suspendare a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, instanța urmează a o respinge ca inadmisibilă, dată fiind aparența că acest înscris nu ar constitui un act administrativ producător de efecte juridice, aspect susținut inclusiv de către părți.

#### **În ceea ce privește acțiunea în anularea celor două acte**

Prealabil, se impune a preciza că cercetarea legalității celor două acte se realizează doar din perspectiva criticilor formulate de reclamanți, cu respectarea principiului disponibilității, fără a se analiza motive neinvocate de către aceștia.

De asemenea, analiza se va limita la motivele invocate prin cererea de chemare în judecată și prin cererea completatoare, nu și la argumentele expuse prin notele scrise depuse pentru termenul din 25.11.2021 (cum ar fi, de exemplu, necompetența Guvernului demis de a prelungi starea de alertă, natura unor avize prealabile, nerespectarea cerințelor de tehnică legislativă, depășirea limitelor Regulamentului (UE) 2021/953 și ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 68/2021 etc.), dat fiind că prin note scrise nu se poate extinde cadrul procesual prin completarea cauzei acțiunii.

Prin Hotărârea Guvernului nr. 1.183/2021 s-a dispus prelungirea stării de alertă pe teritoriul României, pe o perioadă de 30 de zile, cu începere din data de 9.11.2021, fiind stabilite, totodată, măsurile de prevenire și control al infecțiilor cu coronavirusul SARS-CoV-2, condițiile concrete de aplicare și destinarii acestor măsuri, precum și instituțiile și autoritățile publice care pun în aplicare sau urmăresc respectarea aplicării măsurilor.

După cum rezultă din preambulul hotărârii, aceasta s-a întemeiat, în ceea ce privește oportunitatea, pe Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021 prin care Comitetul Național pentru Situații de Urgență a propus prelungirea stării de alertă și luarea măsurilor aferente.

Mai departe, din preambulul Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021 rezultă că aceasta s-a întemeiat, în special în ceea ce privește oportunitatea, pe înscrisul intitulat „Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generată de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 3.11.2021”, întocmit de Centrul Național de Coordonare și Conducere a Intervenției.

După cum rezultă cu claritate din conținutul Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, aceasta conține doar o propunere de măsuri, nefiind producătoare de efecte juridice prin ea însăși, art. 3 al acesteia menționând expres faptul că „Măsurile propuse în prezenta hotărâre produc efecte doar în situația aprobării lor prin acte normative ale Guvernului ...”

Ca atare, legalitatea acestui act nu va fi analizată separat, ci doar în contextul în care el este privit ca o operațiune administrativă ce stă la baza Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021, potrivit art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

Analizând motivele de nulitate invocate de reclamanți, instanța constată:

În ceea ce privește nemotivarea hotărârii, instanța reține că, într-adevăr, argumentele teoretice ale reclamanților cu privire la necesitatea motivării actelor administrative, ca aplicație cu titlu particular a dreptului la informare a cetățenilor și ca expresie a principiului transparenței în activitatea administrației publice, sunt corecte, însă concluzia că motivarea ar trebui să se regăsească obligatoriu în chiar cuprinsul actului administrativ este eronată.

Motivarea unui act administrativ nu constituie un scop în sine, ci un mijloc, ce servește la înțelegerea rațiunilor care au condus la emiterea actului și, în consecință, la posibilitatea exercitării unui control eficace de legalitate atât de către destinatar, cât și, la nevoie, de către instanțele de judecată.

Or, dezideratul înțelegerii motivelor pentru care s-a emis actul se poate atinge atât prin prezentarea motivelor în chiar conținutul actului, cât și prin prezentarea lor într-un înscris premergător sau concomitent actului, esențial fiind ca aceste motive să poată ajunge efectiv la destinatar.

În cazul hotărârilor de Guvern care, în general, au caracter normativ, având deci un număr foarte mare de potențiali destinatari și conținând un număr ridicat de reglementări, de regulă, o motivare detaliată nu se poate realiza chiar în conținutul hotărârii, ci într-o serie de documente prealabile adoptării hotărârii.

În acest sens, prin art. 30—31 din Legea nr. 24/2000 s-a prevăzut modalitatea de motivare a actelor normative, respectiv prin întocmirea unei documentații prealabile momentului adoptării actului, astfel:

„Motivarea proiectelor de acte normative

Art. 30

Instrumentele de prezentare și motivare

(1) Proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de motivare:

a) expuneri de motive — în cazul proiectelor de legi și al propunerilor legislative;

b) note de fundamentare — în cazul ordonanțelor și al hotărârilor Guvernului; ordonanțele care trebuie supuse aprobării Parlamentului, potrivit legii de abilitare, precum și

ordonanțele de urgență se transmit Parlamentului însoțite de expunerea de motive la proiectul legii de aprobare a acestora;

c) referate de aprobare — pentru celelalte acte normative;

d) studii de impact — în cazul proiectelor de legi de importanță și complexitate deosebită și al proiectelor de legi de aprobare a ordonanțelor emise de Guvern în temeiul unei legi de abilitare și supuse aprobării Parlamentului.

(2) Expunerile de motive, notele de fundamentare, referatele de aprobare și studiile de impact constituie instrumentele de prezentare și motivare ale noilor reglementări propuse.

(3) În cazul proiectelor de legi pentru care Guvernul își angajează răspunderea, documentele de motivare care însoțesc aceste proiecte sunt expunerea de motive și, după caz, raportul prevăzut la art. 29.

Art. 31

Cuprinsul motivării

(1) Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni:

a) motivul emiterii actului normativ — cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. Pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct elementele obiective ale situației extraordinare care impune reglementarea imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgență, precum și eventualele consecințe care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse;

b) impactul socioeconomic — efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor;

c) impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri;

d) impactul asupra sistemului juridic — implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă;

e) consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite;

f) activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ;

g) măsurile de implementare — modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale.

(2) În situația în care reglementarea propusă se elaborează în executarea unui act normativ, motivarea trebuie să cuprindă referiri la actul pe bază și în executarea căruia se emite.

(3) Forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative trebuie să cuprindă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Curții de Conturi sau Consiliului Economic și Social.

(4) Guvernul stabilește structura și conținutul detaliat al instrumentelor de prezentare și motivare pentru actele normative inițiate de Guvern.”

Conținutul instrumentelor de prezentare este reglementat în mod detaliat de Hotărârea Guvernului nr. 1.361/2006, iar procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative, în vederea adoptării/aprobării, sunt reglementate detaliat în Hotărârea Guvernului nr. 561/2009.

În speță, pârâții au depus la dosar instrumentul de prezentare și motivare intitulat nota de fundamentare, ce a stat la baza adoptării Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021, precum și avizele solicitate și obținute pe parcursul procesului de adoptare a actului.

Ca atare, cerința formală a motivării este îndeplinită, neputându-se susține că actului îi lipsește motivarea.

În continuare, instanța reține că, în ceea ce privește conținutul concret al motivării, mai exact suficiența și relevanța argumentelor avute în vedere de Guvern, reclamanții nu au formulat critici concrete (astfel încât instanța nu va intra în analiza acestui aspect), ci au prezentat anumite argumente prin care tind să demonstreze efectul discriminatoriu al măsurilor dispuse prin hotărârea de Guvern.

Cum însă efectul discriminatoriu constituie o secțiune distinctă a cererii de chemare în judecată, instanța va analiza în acest context argumentele reclamanților.

În ceea ce privește faptul că măsurile adoptate prin hotărârea atacată nu ar fi proporționale cu situația care le-a determinat și că nici nu ar fi compatibile cu societatea democratică, în sensul art. 53 din Constituție, instanța constată că reclamanții s-au rezumat la a evoca lipsa de proporționalitate și inexistența compatibilității, fără a argumenta în vreun fel aceste concluzii, afirmațiile acestora fiind de tip concluziv, nu argumentativ.

Instanța constată că singurele critici formulate de reclamanți, ce ar putea fi subsumate cerințelor impuse de art. 53 din Constituție, sunt cele referitoare la faptul că măsurile aduc atingere existenței dreptului sau a libertății și la faptul că măsurile sunt aplicate discriminatoriu.

Mai exact, este vorba de acele măsuri cuprinse în anexa Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021 și în anexele nr. 2—3 din Hotărârea Guvernului nr. 1.183/2021, prin care se interzice participarea la anumite activități a persoanelor care nu sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 (și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare), nu sunt trecute oficial prin boală (nu se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu SARS-CoV-2) sau nu sunt testate (nu prezintă rezultatul negativ al unui test RT-PCR pentru infecția cu virusul SARS-CoV-2 nu mai vechi de 72 de ore sau rezultatul negativ certificat al unui test antigen rapid pentru infecția cu virusul SARS-CoV-2 nu mai vechi de 48 de ore).

Analizând această critică, instanța constată că, într-adevăr, în anexele celor două acte există o serie de dispoziții care interzic accesul la anumite activități persoanelor nevaccinate/netrecute oficial prin boală/netestate, în timp ce permit accesul la aceste activități persoanelor care se încadrează în una din cele 3 categorii.

Mai mult, se constată că există o serie de dispoziții, majoritatea de altfel, care interzic accesul la activități inclusiv persoanelor testate.

De asemenea, se observă că o mare parte din aceste interdicții vizează drepturi și libertăți fundamentale (exemplu dreptul la libera circulație, dreptul la muncă, dreptul la întruniri pașnice etc.) protejate atât la nivel constituțional, cât și la nivelul

instrumentelor juridice internaționale, iar altele vizează drepturi sociale sau economice, precum accesul la diverse servicii, evenimente etc.

Dată fiind notorietatea acestor dispoziții, precum și faptul că ele nu sunt contestate de părți, reproducerea conținutului lor este inutilă.

În ceea ce privește faptul că măsurile aduc atingere drepturilor și libertăților, se constată că, într-adevăr, din perspectiva persoanelor care nu sunt vaccinate/trecute oficial prin boală/testate, dispozițiile de mai sus nu constituie restrângeri ale drepturilor și libertăților, ci negări, anihilări ale lor, persoanelor în cauză fiindu-le refuzată absolut exercitarea acestor drepturi/libertăți.

Or, un drept care nu poate fi exercitat nu există, dat fiind că, după cum s-a arătat în privința dreptului de acces la justiție, orice reglementare își propune recunoașterea unor drepturi reale, concrete, efective, adică exercitabile, și nu teoretice, abstracte, virtuale, neexercitabile.

O eventuală susținere în sensul că drepturile și libertățile continuă să existe în patrimoniul persoanelor în cauză și că doar exercițiul lor este suspendat temporar, până când persoanele în cauză se vaccinează/se îmbolnăvesc oficial/se testează, nu poate fi primită, deoarece, pe de o parte, nu există nicio perspectivă asupra momentului de final al acestei „suspendări”, realitatea obiectivă dovedind că ea tinde să se permanentizeze (aspect susținut atât de durata de aproape 2 ani scursă până în prezent sub imperiul unei „suspendări temporare”, cât și de perspectivele declarate public și de inițiativele autorităților legiuitoare primare și delegate), iar, pe de altă parte, „condițiile” impuse pentru încetarea suspendării sunt strâns legate de persoanele în cauză (impunându-li-se modificarea unor parametri personali de natură preponderent fizică), și nu exclusiv de împrejurări exterioare, observându-se o tendință de translatare a legiferării interdicțiilor, de la interdicții corective, la interdicții preventive, de la scopul de combatere a unei situații epidemiologice preexistente, la scopul de prevenire a unei situații epidemiologice viitoare, nemaifiind respectată cerința ca măsurile să aibă un „caracter esențialmente temporar” (impusă în preambulul Legii nr. 55/2020).

În consecință, instanța reține că nu a fost respectată cerința impusă de art. 53 alin. (2) din Constituție, aceea ca măsurile de restrângere să nu aducă atingere existenței dreptului sau a libertății.

În ceea ce privește faptul că măsurile de interdicție sunt aplicate discriminatoriu, se constată:

Cerința ca măsurile de restrângere (în cazul de față, de interdicție) să fie aplicate nediscriminatoriu este prevăzută, la nivel intern, de art. 53 alin. (2) din Constituție, de preambulul Legii nr. 55/2020 și de art. 1 alin. (2) al acesteia („Măsurile restrictive de drepturi prevăzute în prezenta lege, precum și, după caz, cele de renunțare sau de relaxare a acestora se dispun cu respectarea principiului egalității de tratament juridic pentru situații identice sau comparabile.”), iar principiul egalității de tratament în exercitarea drepturilor și libertăților este dezvoltat în Ordonanța Guvernului nr. 137/2000.

Discriminarea presupune, în esență, supunerea persoanelor la un tratament diferit, din perspectiva accesului la drepturi și libertăți, în funcție de un anumit criteriu, fără ca această diferențiere să fie justificată obiectiv, adică fără ca ea să urmărească un scop legitim și fără ca mijloacele folosite pentru atingerea lui să fie adecvate și necesare.

În ceea ce privește existența unui tratament diferențiat, din perspectiva accesului la anumite drepturi și libertăți, acesta rezultă cu evidență, din moment ce dispozițiile cuprinse în anexele celor două acte contestate plasează persoanele

nevaccinate/netrecute oficial prin boală/netestate într-o categorie diferită de restul persoanelor, unora nefiindu-le permis accesul, iar celorlalte fiindu-le permis.

În ceea ce privește existența unei justificări obiective pentru stabilirea acestui tratament diferențiat, instanța reține că aceasta nu a fost probată de către părți.

Astfel, plecându-se de la premisa că scopul acestui tratament diferențiat ar fi cel declarat oficial, respectiv combaterea și împiedicarea răspândirii virusului (deci asigurarea sănătății publice), aspect necontestat de reclamanți, urmează a se verifica în ce măsură interdicțiile aplicate constituie măsuri adecvate (sunt apte, au capacitatea de a duce la atingerea scopului urmărit) și necesare (constituie cea mai mică ingerință din cele posibile, fiind deci o măsură în lipsa căreia nu s-ar putea atinge scopul legitim în alt mod).

Trebuie, de asemenea, precizat că o eventuală constatare a caracterului inadecvat al tratamentului diferențiat face inutilă cercetarea caracterului necesar al acestuia.

În final, trebuie precizat că, fiind vorba de o diferențiere, statului îi revine sarcina de a demonstra caracterul adecvat și necesar al acesteia și, mai mult, este necesar ca demonstrația să fie una clară, convingătoare, mai presus de dubii.

Marja de apreciere de care se bucură statul, altfel spus puterea lui discreționară, se referă doar la posibilitatea acestuia de a alege între mai multe soluții posibile pentru rezolvarea unei situații, însă aceasta nu îl scutește, ci, dimpotrivă, îl obligă pe acesta să demonstreze că fiecare din soluțiile între care optează este cu adevărat adecvată situației și poate duce la rezolvarea acesteia, având, în plus, obligația de a o alege pe aceea care aduce cea mai mică atingere drepturilor, libertăților și intereselor particularilor.

În privința caracterului adecvat al tratamentului diferențiat, instanța constată că părții nu au fost în măsură să dovedească aptitudinea acestui tratament de a atinge scopul urmărit, combaterea și împiedicarea răspândirii virusului.

Astfel, părții nu au dovedit nici măcar la nivel de probabilitate ridicată, cu atât mai puțin la nivel de certitudine, că excluderea de la anumite activități a persoanelor nevaccinate și permiterea accesului persoanelor vaccinate ar duce la prevenirea răspândirii virusului, în condițiile în care este posibil (și, de regulă, așa se și întâmplă) ca persoanele nevaccinate să nu fie purtătoare ale virusului, în timp ce este perfect posibil ca persoanele vaccinate să fie purtătoare ale virusului și deci să aibă capacitatea de a-l transmite mai departe, constituindu-se astfel în vectori de răspândire.

Afirmația părților în sensul că persoanele vaccinate au o rată de contagiozitate mai mică (neștiindu-se totuși care ar fi această rată, ea nefiind menționată) nu este susținută de niciun element probatoriu, rezumându-se deci la o aserțiune nedemonstrată și care, deci, nu poate fi luată în calcul.

Trimiterea pe care părțile Comitetul Național pentru Situații de Urgență a făcut-o, în susținerea afirmației de mai sus, la „studiu” publicat la adresa de internet <http://www.cnsrbt.ro/index.php/evaluare-de-risc/2723-ecdc-evaluarea-circulației-sars-cov-2-voc-interventii-non-farmaceutice-si-vaccinarea-in-eu-eea-30-09-2021/> file nu are practic nicio valoare probatorie, lecturarea acestuia relevând faptul că el conține doar afirmații despre care se susține că au „la bază prognoza realizată de către ECDC prin modelare matematică”.

În cuprinsul studiului se menționează că:

„Evaluarea se bazează pe următoarele elemente:

- (i) vaccinații au o probabilitate mai mică de infecție și
- (ii) un impact mai mic al unei astfel de infecții decât cei nevaccinați, în timp ce
- (iii) populația vulnerabilă suferă un impact mai mare dacă apare infecția, în comparație cu populația generală.”



Cu privire la cele de mai sus, se observă, în primul rând, că, referindu-se la impactul mai mic pe care l-ar avea infecția celor vaccinați, studiul nu menționează în ce constă „impactul”, mai precis dacă se referă la faptul că persoanele vaccinate nu vor avea forme severe de boală sau la faptul că persoanele vaccinate nu vor transmite/vor transmite mai departe o cantitate mai mică de virusi.

În al doilea rând, se observă lipsa oricărui reper, a oricărui indicator cuantificabil, neștiindu-se cu cât este mai mic „impactul” în cazul persoanelor vaccinate, în raport cu „impactul” în cazul persoanelor nevaccinate, indicator necesar atât pentru acuratețea și suportul factual și științific al afirmației, cât și pentru a se putea demonstra că această diferență de impact este una atât de importantă, de semnificativă, încât să se justifice tratarea diferită a persoanelor vaccinate față de cele nevaccinate.

În schimb, în privința probabilității ca persoanele nevaccinate să fie sănătoase, nu se propune niciun contraargument.

Același caracter inadecvat se reține și în cazul persoanelor netrecute oficial prin boală, comparativ cu persoanele trecute oficial prin boală sau cu persoanele vaccinate.

Astfel, este perfect posibil ca persoanele netrecute oficial prin boală, fie să nu se fi îmbolnăvit și să fie sănătoase și în prezent, fie să se fi îmbolnăvit, dar să nu fi declarat acest aspect direcțiilor de sănătate publică.

În schimb, este perfect posibil ca persoanele care au trecut oficial prin boală să fie în prezent purtătoare ale virusului și să aibă deci capacitatea de a-l transmite mai departe.

Nici afirmația că persoanele care au trecut prin boală oficial (și care, în plus, trebuie să se afle în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării) ar avea un risc de contagiozitate mai mic nu este susținută probatoriu, fiind doar o aserțiune.

Dat fiind că majoritatea dispozițiilor normative din anexele celor două acte contestate se referă la persoanele vaccinate sau trecute oficial prin boală, cele de mai sus ar fi suficiente pentru constatarea caracterului inadecvat al tratamentului diferențiat pe care îl instituie (cercetarea caracterului necesar devenind, după cum s-a arătat, inutilă).

Dat fiind însă că există un număr mic de activități care sunt premise și persoanelor testate și, evident, interzise celor netestate, se va analiza și această diferențiere de tratament.

Trebuie precizat că, exceptând situația accesului elevilor în unitățile de învățământ, din conținutul Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021 ar rezulta că testarea trebuie făcută pe cheltuiala proprie a persoanei interesate, hotărârea neprevăzând vreun caz de scutire, rezumându-se la a menționa că persoana în cauză trebuie să „prezinte rezultatul negativ al unui test...”.

Cum reclamanții nu au legătură cu situația elevilor (invocarea, la un moment dat, și a situației acestei categorii de persoane fiind fără relevanță pentru cauză), rezultă că acestora le sunt aplicabile cazurile de testare pe cheltuială proprie.

Cercetând caracterul adecvat al diferențierii, instanța reține că este perfect posibil ca persoanele care nu prezintă un test negativ să fie sănătoase, în timp ce persoanele vaccinate sau trecute oficial prin boală să fie purtătoare de virus și, astfel, să îl transmită în comunitate.

Există și diferențierea de tratament între persoanele care prezintă un test și persoanele care nu prezintă un test, însă reclamanții nu au invocat discriminarea sub acest aspect (relevanța rezultatului testului în raport cu starea de sănătate actuală a persoanei, cheltuielile implicate de aceste teste etc.), ci au afirmat că pentru înlăturarea discriminării în raport cu persoanele vaccinate/trecute oficial prin boală ar trebui ca toate persoanele să fie testate.

În consecință, instanța nu va analiza această ultimă diferențiere de tratament.

Față de cele de mai sus, se reține că pârâții nu au demonstrat caracterul adecvat al diferențierii de tratament între persoanele vaccinate/trecute oficial prin boală și restul persoanelor (testate sau nu).

Caracterul inadecvat al diferențierii de tratament este accentuat și de efectul cumulat al acestor diferențieri individuale, în sensul că, în urma aplicării lor, se ajunge, în cazul unor activități, la aglomerări de persoane vaccinate/trecute oficial prin boală, care, putând fi purtătoare de virus, pot determina un grad mare de răspândire a acestuia (desigur, privind lucrurile din perspectiva-premisă evocată de pârâți, aceea că apropierea persoanelor ar provoca răspândirea virusului și că, deci, pe cale de consecință, ar fi o manifestare socială de evitat, ipoteză care nu a fost pusă în discuție de reclamanți).

Deși inutilă față de cele de mai sus, totuși, analiza caracterului necesar al diferențierii de tratament relevă următoarele:

După cum s-a arătat, pentru a se reține că diferențierea era necesară, pârâții aveau obligația de a demonstra că nu existau alte mijloace, mai puțin invazive, de atingere a scopului urmărit (combaterea și împiedicarea răspândirii virusului).

Cu privire la acest aspect, pârâții s-au rezumat (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 3.11.2021”, întocmit la nivelul Centrului Național de Coordonare și Conducere a Intervenției și preluat în nota de fundamentare ce a stat la baza hotărârii de Guvern), la a susține că până în prezent nu a fost descoperit un antiviral eficient împotriva virusului.

Or, ținând seama de complexitatea în sine a unui sistem medical național, de împrejurarea că se poate apela inclusiv la experiența sistemelor medicale din alte țări, de împrejurarea de notorietate că, inclusiv în unitățile medicale din România, spitalicești sau ambulatorii, au existat în practică multiple forme de abordare a prevenției și tratării acestei afecțiuni, de faptul că inclusiv protocoalele medicale au inclus, cel puțin o anumită perioadă, anumite medicamente prin al căror efect combinat s-a urmărit tratarea bolii și, în genere, de multitudinea de mijloace și instrumente pe care statul le are la îndemână, această afirmație se reduce la un nivel argumentativ minimal și nu poate fi considerată suficientă pentru reținerea caracterului necesar al diferențierilor impuse.

Se observă, de altfel, că pârâții nici nu prezintă care au fost mijloacele farmaceutice alternative de combatere a bolii încercate, fie măcar sub forma unor eforturi naționale de descoperire a unui antiviral eficient împotriva acestui virus.

Conchizând, instanța reține că, nefiind adecvată și necesară pentru atingerea scopului propus, diferențierea reclamată nu este justificată obiectiv, constituind o discriminare în exercitarea (în realitate, chiar în deținerea) unor drepturi și libertăți, din care unele fundamentale și, deci, o încălcare a art. 53 alin. (2) din Constituția României, a art. 1 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, a Ordonanței Guvernului nr. 137/2000, precum și a art. 14 din C.E.D.O., a art. 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și a art. 2 și 7 din Declarația Universală a Drepturilor Omului.

În ceea ce privește critica privind lipsa de previzibilitate, instanța reține că Hotărârea Guvernului nr. 1.183/2021 conține norme previzibile în privința conținutului, soluțiile fiind exprimate într-un limbaj accesibil, iar modificările invocate de reclamanți nu se produc de la o zi la alta, ci din 30 în 30 de zile.

Față de cele de mai sus, instanța, în baza art. 18 din Legea nr. 554/2004, va dispune anularea în parte a Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021 și a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, în privința dispozițiilor din anexe care condiționează participarea la diverse activități de vaccinare/imunizare sau de testare pe cheltuială proprie a persoanei în cauză.

PENTRU ACESTE MOTIVE,

În numele legii,

HOTĂRĂȘTE:

Respinge excepția nulității cererii de intervenție accesorie, ca neîntemeiată.

Respinge ca inadmisibilă în principiu cererea de intervenție accesorie, formulată de petentul Ministerul Afacerilor Interne, în interesul pârâtului Guvernul României.

Respinge excepția inadmisibilității cererii de pronunțare a unei ordonanțe președințiale, ca rămasă fără obiect.

Respinge excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtului Guvernul României în privința capătului de cerere având ca obiect anularea Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, ca lipsită de obiect.

Respinge excepția lipsei de interes în promovarea acțiunii, ca neîntemeiată.

Admite în parte acțiunea formulată de reclamantii X și X, ambii cu domiciliul ales pentru comunicarea actelor în X, în contradictoriu cu pârâții Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, cu sediul în București, Piața Revoluției nr. 1 A, sectorul 1, și Guvernul României, cu sediul în București, Piața Victoriei nr. 1, sectorul 1, și petentul Ministerul Afacerilor Interne, prin Direcția generală juridică, cu sediul în municipiul București, Piața Revoluției nr. 1A, sectorul 1.

Anulează în parte Hotărârea Guvernului nr. 1.183/2021 și Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, în privința dispozițiilor din anexe care condiționează participarea la diverse activități de vaccinare/imunizare sau de testare pe cheltuiala proprie a persoanei în cauză.

În baza art. 6 din CEDO, a art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, a Deciziei Curții Constituționale nr. 392/2021, suspendă executarea față de reclamantii a dispozițiilor din anexele Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021 care condiționează participarea la diverse activități de vaccinare/imunizare sau de testare pe cheltuiala proprie a persoanei în cauză, până la data încetării aplicabilității acestui act normativ.

Respinge cererea de suspendare a executării Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, ca inadmisibilă.

Cu recurs în 5 zile de la comunicare în privința cererii de suspendare.

Cu recurs în 15 zile de la comunicare în privința cererii de anulare.

Recursul se va depune la Curtea de Apel București, sub sancțiunea nulității.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților, prin intermediul grefei instanței, azi, 3.12.2021.

Președinte,  
X

Grefier,  
X

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

## ÎNCHIEIRE

**Ședința publică din 2 noiembrie 2022**

Dosar nr. 7.277/2021

Președinte: X — judecător  
X — judecător  
X — judecător  
X — magistrat-asistent

Pe rol se află soluționarea recursurilor declarate de recurenții-pârâți Comitetul Național pentru Situații de Urgență, reprezentat de Departamentul pentru Situații de Urgență, și Guvernul României, precum și a recursului declarat de Ministerul Afacerilor Interne, prin Direcția generală juridică, împotriva Sentinței nr. 1.796 din 3 decembrie 2021 pronunțate de Curtea de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal.

La apelul nominal făcut în ședința publică se prezintă recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență, reprezentat de Departamentul pentru Situații de Urgență, prin consilier juridic, care depune delegație la dosar, și recurentul Ministerul Afacerilor Interne, prin Direcția generală juridică, prin consilier juridic, cu delegație la dosar, lipsind recurentul-pârât Guvernul României și intimații-reclamantii X și X.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

Se prezintă referatul cauzei de către magistratul-asistent, care învederează că la termenul anterior de judecată a fost admisă excepția tardivității recursului declarat de recurentul Guvernul României și a fost respinsă excepția lipsei calității de reprezentant pentru Departamentul pentru Situații de Urgență.

Nemaifiind alte cereri de formulat și excepții de soluționat, Înalta Curte, în conformitate cu dispozițiile art. 392 din Codul de procedură civilă, declară deschise dezbaterile și acordă cuvântul asupra recursurilor.

Recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență, prin consilier juridic, având cuvântul, solicită admiterea recursului și casarea sentinței instanței de fond, prin care au fost anulate dispoziții din Hotărârea Guvernului nr. 1.183/2021 și Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021.

Susține că instanța de fond nu și-a motivat soluția de anulare a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, considerând-o pur și simplu o operațiune administrativă emisă în temeiul dispozițiilor art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, fără a face o analiză a legalității condițiilor ce au stat la baza emiterii acestei hotărâri.

Apreciază că sentința primei instanțe este nelegală având în vedere că Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de

Urgență a fost emisă în baza Legii nr. 55/2020, în sensul în care, în temeiul dispozițiilor art. 71, Guvernul declară starea de alertă și adoptă o serie de măsuri care fac parte din categoria măsurilor privind reziliența comunităților în care se pot lua măsuri privind protecția sănătății și vieții în anumite cazuri de urgență, de amploare deosebită, la propunerea Comitetului Național pentru Situații de Urgență.

Ceea ce a stat la baza acestei propuneri a fost, astfel cum legea dispune, analiza factorilor de risc, care a relevat faptul că exista încă un risc major și o creștere a îmbolnăvirilor și diferențierea între situația categoriilor sociale privind persoane care erau vaccinate și persoane care se puteau testa pentru a avea acces în spații care reprezentau un risc major de îmbolnăvire.

Consideră că actul administrativ a fost emis în condiții de legalitate, au fost respectate criteriile de temporalitate privind propunerea acestor măsuri, iar în sens contrar reținerilor instanței, nu apreciază că măsurile propuse erau discriminatorii având în vedere situația diferită a persoanelor. Vaccinarea nu era obligatorie și era recunoscut faptul că persoanele vaccinate aveau un risc mai scăzut de transmitere a îmbolnăvirilor, astfel încât măsurile propuse au fost legale.

În aceste condiții, susține că instanța a solicitat dovezi științifice, prin urmare mai mult decât putea legea, în mod obiectiv, să ceară autorităților Guvernului și Comitetului Național pentru Situații de Urgență, cu privire la emiterea actelor administrative contestate.

Față de aceste considerente și de cele dezvoltate în cuprinsul cererii, solicită admiterea recursului și obligarea părții adverse la plata cheltuielilor de judecată reprezentând taxa judiciară de timbru.

La interpelarea instanței, în sensul că, deși hotărârea de Guvern nu mai poate fi supusă analizei pe fond, poate fi supusă analizei hotărârea Comitetului Național pentru Situații de

Urgență, reprezentantul recurentului-pârât apreciază că instanța se poate pronunța asupra legalității hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență.

Recurentul Ministerul Afacerilor Interne, prin consilier juridic, având cuvântul, susține că, prin raportare la art. 64 alin. (4) din Codul de procedură civilă, instanța de recurs urmează să observe faptul că în mod eronat, nelegal, instanța de fond i-a respins ca inadmisibilă cererea de intervenție accesorie.

Arată că există practică a Înaltei Curți în sprijinul recursului său, instanța reținând, într-o speță similară, prin admiterea recursului, că Ministerul Afacerilor Interne deține interes în a justifica o cerere de intervenție accesorie.

Menționează că prin acea hotărâre de Guvern erau stabilite atribuții în sarcina sa, având calitatea de avizator al acestei hotărâri, astfel că, în mod evident, ministerul este direct interesat de participarea într-un dosar în care se verifică legalitatea hotărârii de Guvern.

Pe cale de consecință, solicită admiterea recursului, casarea sentinței recurate și trimiterea cauzei spre rejudecare.

Solicită cheltuieli de judecată, în măsura în care la dosar au fost depuse dovezi în acest sens.

Înalta Curte, luând act de susținerile părților, în conformitate cu dispozițiile art. 394 din Codul de procedură civilă, declară închise dezbaterile și rămâne în pronunțare asupra recursurilor promovate.

După închiderea dezbaterilor, la ora 9.37, se prezintă intimata-reclamantă X, personal, în nume propriu și în calitate de reprezentant convențional al intimatului-reclamant X, careia instanța îi aduce la cunoștință faptul că în cauză au fost puse concluzii de către reprezentanții recurenților, iar pricina a fost reținută spre soluționare.

Intimata-reclamantă solicită amânarea pronunțării în vederea depunerii de concluzii scrise.

#### ÎN ALTA CURTE,

având nevoie de timp pentru a delibera și pentru a da posibilitatea părților să depună concluzii scrise, în temeiul dispozițiilor art. 396 alin. (1) din Codul de procedură civilă,

În numele legii,

DISPUNE:

Amână pronunțarea la data de 16 noiembrie 2022.

Pronunțată în ședință publică, astăzi, 2 noiembrie 2022.

Judecător,  
X

Judecător,  
X

Judecător,  
X

Magistrat-asistent,

X

ÎN ALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

### DECIZIA Nr. 5.486 Ședință publică de la 16 noiembrie 2022

Dosar nr. 7.277/2/2021

Președinte: X — judecător  
X — judecător  
X — judecător  
X — magistrat-asistent

Guvernul României, precum și a recursului declarat de Ministerul Afacerilor Interne, prin Direcția generală juridică, împotriva Sentinței nr. 1.796 din 3 decembrie 2021 pronunțate de Curtea de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal.

Pe rol se află soluționarea recursurilor declarate de recurenții-pârâți Comitetul Național pentru Situații de Urgență, reprezentat de Departamentul pentru Situații de Urgență, și

Dezbaterile pe fondul recursurilor au avut loc în ședință publică din data de 2 noiembrie 2022, fiind consemnate în

încheierea de ședință de la acea dată, care face parte integrantă din prezenta hotărâre, când Înalta Curte, având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea pentru astăzi, 16 noiembrie 2022.

## ÎN ALTA CURTE,

asupra recursurilor de față,  
din examinarea lucrărilor din dosar, constată următoarele:

### I. Circumstanțele cauzei

#### 1. **Obiectul cererii de chemare în judecată**

Prin cererea înregistrată pe rolul Curții de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal la data de 10.11.2021, modificată și completată în data de 17.11.2021, reclamantii X și X au chemat în judecata pe pârâții Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență, solicitând instanței ca prin hotărârea pe care o va pronunța să dispună:

1. suspendarea executării dispozițiilor din anexele Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021 și Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, care condiționează participarea la diverse activități de vaccinare/imunizare/testare, până la data soluționării definitive a acțiunii în anulare;

2. anularea în parte a Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021 și a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, în privința dispozițiilor din anexe care condiționează participarea la diverse activități de vaccinare/imunizare/testare.

#### 2. **Hotărârea instanței de fond**

Prin Sentința nr. 1.796 din 3 decembrie 2021, pronunțată de Curtea de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, s-au dispus următoarele: A fost respinsă excepția nulității cererii de intervenție accesorie, ca neîntemeiată; a fost respinsă ca inadmisibilă în principiu cererea de intervenție accesorie, formulată de petentul Ministerul Afacerilor Interne, în interesul pârâtului Guvernul României; a fost respinsă excepția inadmisibilității cererii de pronunțare a unei ordonanțe președințiale, ca rămasă fără obiect; a fost respinsă excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtului Guvernul României în privința capătului de cerere având ca obiect anularea Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, ca lipsită de obiect; a fost respinsă excepția lipsei de interes în promovarea acțiunii, ca neîntemeiată.

Totodată, a fost admisă în parte acțiunea formulată de reclamantii X și X în contradictoriu cu pârâții Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență și Guvernul României și petentul Ministerul Afacerilor Interne prin Direcția generală juridică. Au fost anulate în parte Hotărârea Guvernului nr. 1.183/2021 și Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, în privința dispozițiilor din anexe care condiționează participarea la diverse activități de vaccinare/imunizare sau de testare pe cheltuiala proprie a persoanei în cauză.

Prin aceeași hotărâre, în baza art. 6 din CEDO, a art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, a deciziei Curții Constituționale nr. 392/2021, a fost suspendată executarea față de reclamantii a dispozițiilor din anexele Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021 care condiționează participarea la diverse activități de vaccinare/imunizare sau de testare pe cheltuiala proprie a persoanei în cauză, până la data încetării aplicabilității acestui act normativ. De asemenea, a fost respinsă cererea de suspendare a executării Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, ca inadmisibilă.

### 3. **Calea de atac exercitată în cauză**

Împotriva Sentinței nr. 1.796 din 3 decembrie 2021, pronunțată de Curtea de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, au formulat recurs pârâții Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență reprezentat de Departamentul pentru Situații de Urgență, precum și petentul Ministerul Afacerilor Interne prin Direcția generală juridică, criticând hotărârea pentru nelegalitate.

3.1. *Recurentul-pârât Guvernul României*, prin cererea de recurs întemeiată pe dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă, a solicitat admiterea recursului, casarea hotărârii recurate, iar în rejudecare respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

În motivarea cererii a susținut că, într-o acțiune având ca obiect anulare act administrativ, ceea ce poate să facă instanța de judecată, potrivit competențelor, este să analizeze dacă actul administrativ supus controlului judecătoresc este în concordanță cu prevederile legii și ale actelor de nivel superior, or, în prezenta speță, instanța de fond nu s-a rezumat la o astfel de analiză, ci a ales să se pronunțe asupra unor aspecte ce țin mai degrabă de oportunitatea măsurilor contestate, care intră în marja de apreciere a autorităților publice competente, fără să aibă expertiză medicală și studii de specialitate.

Instanța nu a dovedit care sunt motivele de nelegalitate a dispozițiilor anulate din anexa la Hotărârea Guvernului nr. 1.183/2021 și Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, soluția fundamentându-se exclusiv pe aprecierea acesteia că măsurile nu sunt proporționale, respectiv că prin prevederile legale anulate se creează o situație de discriminare în exercitarea unor drepturi și libertăți.

Consideră recurentul-pârât că judecătorul fondului în mod nelegal a invalidat „Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 23.03.2021”, întocmită la nivelul Centrului Național de Conducere și Coordonare a Intervenției, în conformitate cu dispozițiile art. 3 alin. (4) din Legea nr. 55/2020 și ale art. 4 ind. 2 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004, punând nejustificat accentul pe pretinsul studiu care nu are, în niciun caz, caracter oficial și în privința căruia realizatorii și-au declinat orice responsabilitate, astfel încât nu putea să fundamenteze soluția pronunțată în cauză.

Din această perspectivă a mai arătat că, chiar dacă nu poate fi susținută cu succes incidența motivului de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă, totuși, apreciază că judecătorul fondului a înlăturat, prin exces de putere, un document esențial întocmit de specialiști în domeniu, prin care era atestată agravarea situației, a cărei evoluție nu putea fi previzionată și care impunea luarea de măsuri suplimentare, ceea ce a determinat pronunțarea unei soluții vădit nelegale, încălcarea gravă a interesului public.

Contrar aprecierilor instanței de fond, Hotărârea Guvernului nr. 1.183/2021 și Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021 au fost emise în limitele și executarea Legii nr. 55/2020.

Un alt motiv pentru admiterea recursului consideră că este dat de nerespectarea prevederilor art. 42 alin. (1) pct. 13 din Codul de procedură civilă, raportat la faptul că practica completului de judecată 9 — complet 2 fond al Curții de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal este constantă, în ce privește judecarea acțiunilor privind anularea

actelor în temeiul art. 15 din Legea nr. 136/2020, în sensul că acest complet anulează hotărârile Comitetului Național pentru Situații de Urgență privind instituirea, modificarea sau încetarea măsurilor pentru apărarea sănătății publice.

Apreciază că instanța de judecată ce a fost investită cu soluționarea fondului, în virtutea rolului activ, avea obligația să se abțină, având în vedere soluțiile pe care le-a adoptat anterior, situație ce naște, în mod întemeiat, îndoieli cu privire la imparțialitatea sa.

3.2. *Recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență reprezentat de Departamentul pentru Situații de Urgență*, prin cererea de recurs întemeiată pe dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă, a solicitat admiterea recursului, reținerea cauzei spre rejudecare și, în urma rejudecării, respingerea în tot a cererii de chemare în judecată.

În susținerea cererii, recurentul-pârât consideră că instanța a aplicat în mod greșit prevederile art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, analizând cererea de anulare a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021 și dispunând anularea în parte a acesteia prin raportare la art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, definind astfel hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență prin care se propune prelungirea stării de alertă ca fiind o operațiune administrativă, respectiv un act preparator care a stat la baza emiterii Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021, însă nu a analizat legalitatea acesteia separat de hotărârea de Guvern, ceea ce, în opinia sa, este greșit, din moment ce nu toate măsurile propuse prin hotărârile de comitet au fost preluate în hotărârile de Guvern prin care s-a prelungit starea de alertă.

Astfel, consideră că instanța de fond trebuia, pentru a se pronunța asupra cererii de anulare a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021 în baza art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, să analizeze atât Hotărârea Guvernului nr. 1.183/2021, cât și actele preparatorii ce au stat la baza acesteia, respectiv hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență.

Un alt motiv de recurs consideră că îl reprezintă nerespectarea de către instanța de fond a prevederilor art. 42 alin. (1) pct. 13 din Codul de procedură civilă, raportat la faptul că practica completului de judecată 9 — complet 2 fond al Curții de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal este constantă, în ce privește judecarea acțiunilor privind anularea actelor în temeiul art. 15 din Legea nr. 136/2020, în sensul că acest complet anulează hotărârile Comitetului Național pentru Situații de Urgență privind instituirea, modificarea sau încetarea măsurilor pentru apărarea sănătății publice.

Apreciază recurentul că instanța care a soluționat cauza în fond, în virtutea rolului activ, avea obligația să se abțină, având în vedere soluțiile pe care le-a adoptat anterior, situație ce naște, în mod întemeiat, îndoieli cu privire la imparțialitatea sa.

În continuare, recurentul a prezentat considerentele pentru care apreciază că instanța de fond nu a interpretat corect normele de drept material, susținând că atât instanța, cât și intimații-reclamanți au ignorat consecințele unei situații pandemice date de apariția în circulație a unui virus nou cu transmitere respiratorie, adaptat pentru afectarea umană, și că măsurile instituite pentru diminuarea impactului epidemiei de SARS-CoV-2 au fost adaptate în corelare cu progresele înregistrate în controlul efectelor acestuia.

Hotărârea Guvernului nr. 1.183/2021 a avut la bază evaluarea realizată în baza factorilor de risc prevăzuți la art. 3

alin. (4) din Legea nr. 55/2020, care a indicat 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 3.11.2021*”, întocmit la nivelul Centrului Național de Cooperare și Conducere a Intervenției, precum și propunerile cuprinse în Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/8.11.2021 *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*.

În contextul situației de criză generate de pandemia de COVID-19, Parlamentul României a adoptat, prin Legea nr. 55/2020, măsuri restrictive, cu caracter esențialmente temporar și, după caz, gradual, proporționale cu nivelul de gravitate prognozat sau manifestat al acesteia, necesar pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa drepturilor convenționale, unionale și constituționale la viață, integritate fizică și sănătate ale persoanelor, în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței altor drepturi sau libertăți fundamentale.

Consideră recurentul că măsurile instituite pentru diminuarea impactului epidemiei de SARS-Cov-2 au fost adoptate în corelare cu progresele înregistrate în controlul efectelor acesteia și că atât instanța de fond, cât și intimații-reclamanți ignoră consecințele unei situații pandemice dată de apariția în circulație a unui virus nou cu transmitere respiratorie, adaptat pentru afectarea umană.

Cu privire la legalitatea emiterii Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021, susține că prin art. 6 lit. c) și d) din Legea nr. 55/2020 legiuitorul a dat posibilitatea ca prin hotărâre de Guvern să fie stabilite măsuri pentru capacitatea de răspuns, inclusiv măsuri de natură a restrânge anumite drepturi, astfel cum rezidă din chiar art. 1 alin. 1 ind. 3 din Legea nr. 55/2020, care explică în mod clar că toate măsurile luate în perioada stării de alertă pot restrânge drepturi fundamentale.

Prin urmare, 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.

Referitor la lipsa discriminării, consideră că nu se poate reține în cauză existența unei discriminări în ceea ce privește emiterea Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, întrucât nu există discriminare când instituirea unor criterii este justificată obiectiv de un scop legitim. Ținerea sub control a unui număr de cazuri și sprijinirea unor măsuri care să conducă la reducerea cifrei de infectări constituie „un scop legitim” în sine, pe care autoritățile îl urmăresc în îndeplinirea obligației de a asigura dreptul la sănătate publică.

S-a mai arătat că instanța de fond a criticat și justificat anularea în parte a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021 prin prisma faptului că nu s-au prezentat mijloace alternative de combatere a bolii încercate sau a unor eforturi naționale de descoperire a unui antiviral eficient împotriva acestui virus, considerând că nu s-au prezentat toate opțiunile pe care statul le are la dispoziție pentru protejarea populației. Consideră recurentul că aceste argumente nu pot fi acceptate, instanța făcând referire aici la modalitățile de tratare

a populației, medicamente aplicate în tratarea bolii, și nu la măsurile de prevenire a infectării, respectiv la vaccinare, apreciind că măsurile propuse prin Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021 sunt temeinice și legale, necesare și oportune, adoptate pentru protejarea dreptului fundamental la sănătate al populației.

3.3. *Recurentul-petent Ministerul Afacerilor Interne prin Direcția generală juridică* prin cererea de recurs a înțeles să critice sentința instanței de fond sub aspectul respingerii ca inadmisibilă a cererii de intervenție accesorie, solicitând desființarea sentinței atacate cu consecința trimiterii cauzei spre rejudecare instanței de fond.

În motivarea cererii susține încălcarea de către instanța de fond a dispozițiilor art. 61, 63 și 67 din Codul de procedură civilă, aspecte care se circumscriu motivului de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 5 din Codul de procedură civilă, cât și a dispozițiilor art. 3 alin. (1) pct. 13 din Hotărârea Guvernului nr. 137/2020, aspecte care se circumscriu motivului de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă.

Consideră că intervenția în cauză a Ministerului Afacerilor Interne este justificată prin faptul că are atribuții în ceea ce privește inițierea hotărârilor de declarare/prelungire a stării de alertă, după caz, și, totodată, de punere în aplicare a acestora, deci în angrenajul normativ specific pentru starea de alertă și, prin urmare, contrar celor reținute de instanța de fond, interesul său este justificat raportat la prevederile art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020.

#### 4. **Apărățile formulate în recurs**

4.1. *Recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență, prin reprezentant legal Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne*, a formulat întâmpinare, prin care a solicitat admiterea recursului formulat de Guvernul României.

4.2. *Intimații-reclamanți X și X* au transmis la dosar întâmpinare prin care au invocat excepția tardivității în ceea ce privește recursul declarat de Guvernul României, solicitând în principal respingerea acestuia ca tardiv formulat, iar în subsidiar, ca neîntemeiat.

În privința recursului formulat de Ministerul Afacerilor Interne a solicitat în principal respingerea acestuia ca neavenit, ca urmare a respingerii recursului Guvernului ca tardiv formulat, iar în subsidiar ca neîntemeiat.

Referitor la recursul formulat de Comitetul Național pentru Situații de Urgență, intimații au invocat excepția lipsei calității de reprezentant pentru Departamentul pentru Situații de Urgență a dr. X, cu consecința anulării recursului, iar în subsidiar au solicitat respingerea acestuia ca neîntemeiat și pe cale de consecință menținerea sentinței recurate ca legală și temeinică.

#### 5. **Procedura de soluționare a recursului**

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

În temeiul art. 490 alin. (2), coroborat cu art. 4711 și art. 201 alin. (5) și (6) din Codul de procedură civilă, *prin Rezoluția din data de 1 martie 2022, s-a fixat termen de judecată pentru soluționarea cererii de recurs la data de 30 martie 2022, în ședință publică, cu citarea părților*, cauza fiind ulterior amânată.

#### 6. **Alte aspecte**

Prin Încheierea de ședință de la 21 septembrie 2022, Înalta Curte a admis excepția tardivității recursului declarat de

recurentul-pârât Guvernul României și a respins excepția lipsei dovezii calității de reprezentant a numitului X pentru Departamentul pentru Situații de Urgență, pentru considerentele expuse în cuprinsul acestei încheieri.

#### II. **Soluția și considerentele Înaltei Curți asupra recursurilor**

**Examinând sentința recurată prin prisma criticilor invocate prin cererile de recurs, a apărărilor invocate prin întâmpinări și a dispozițiilor legale incidente în materia supusă verificării, Înalta Curte constată următoarele:**

##### 1. **Argumente de fapt și de drept relevante**

Instanța de contencios administrativ și fiscal a fost investită cu o cerere, prin care reclamanții X și X au solicitat anularea în parte a Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021 și Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, în privința dispozițiilor din anexe care condiționează participarea la diverse activități de vaccinare/imunizare/testare, precum și suspendarea executării dispozițiilor din anexele Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021 și Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, care condiționează participarea la diverse activități de vaccinare/imunizare/testare, până la data soluționării definitive a acțiunii în anulare.

Prin sentința atacată, acțiunea reclamanților a fost admisă în parte, pârâții Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență reprezentat de Departamentul pentru Situații de Urgență, precum și petentul Ministerul Afacerilor Interne prin Direcția generală juridică formulând recurs împotriva acestei hotărâri.

Recursul formulat de recurentul-pârât Guvernul României este exercitat cu nerespectarea termenului prevăzut de lege pentru declararea căii de atac.

Potrivit art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, „hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare”, acesta urmând a fi calculat, în raport cu dispozițiile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, pe zile libere, așa cum prevăd dispozițiile art. 181 alin. (1) pct. 2 din Codul de procedură civilă, potrivit cărora „când termenul se socotește pe zile, nu intră în calcul ziua de la care începe să curgă termenul, nici ziua când acesta se împlinește”.

Totodată, conform dispozițiilor art. 185 alin. (1) din Codul de procedură civilă, nerespectarea termenului în care trebuie exercitat un drept procesual atrage decăderea din exercitarea dreptului, în afară de cazul în care legea dispune altfel. Actul de procedură făcut peste termen este lovit de nulitate.

Această sancțiune se aplică și în cazul nerespectării termenului de declarare a recursului, dat fiind că este vorba despre exercitarea unui drept procesual, termenul de declarare a recursului fiind un termen imperativ și absolut.

În cauză, potrivit dovezii de comunicare a hotărârii, aflată la fila 179 din dosarul de fond, sentința atacată a fost comunicată recurentului-pârât la data de 13 decembrie 2021, iar calea de atac a fost înregistrată la Curtea de Apel București la data de 7 ianuarie 2022, astfel cum rezultă din ștampila aplicată pe fila 26 din dosarul de recurs, prin urmare, cu depășirea termenului de 15 zile prevăzut de lege.

Sancțiunea decăderii poate fi evitată în condițiile în care partea împotriva căreia curge termenul dovedește că a fost împiedicată să efectueze actul de procedură în termenul legal și că întârzierea se datorează unor  *motive temeinic justificate*, sens în care dispune art. 186 din Codul de procedură civilă.

Termenul de decădere poate suporta, așadar, o repunere în termen în condițiile art. 186 din Codul de procedură civilă, iar

aceasta presupune formularea unei cereri exprese de către parte, cu indicarea motivelor împiedicării, și într-un interval de timp de la data încetării acestora, însă în speță recurentul-pârât nu a formulat o astfel de cerere.

Cum în speță recurentul-pârât nu a formulat cerere de repunere în termen, pentru a opera această instituție, se constată că recursul este tardiv, fiind depus în afara termenului prevăzut de art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

Recursul declarat de Ministerul Afacerilor Interne prin Direcția generală juridică urmează a fi respins ca neavenit.

Potrivit art. 67 alin. (4) din Codul de procedură civilă, „Calea de atac exercitată de intervenientul accesoriu se socotește neavenită dacă partea pentru care a intervenit nu a exercitat calea de atac, a renunțat la calea de atac exercitată ori aceasta a fost anulată, perimată sau respinsă fără a fi cercetată în fond”.

Cum recursul formulat de către pârâtul Guvernul României urmează a fi respins ca tardiv formulat, devin incidente dispozițiile anterior citate, recursul formulat de către Ministerul Afacerilor Interne prin Direcția generală juridică fiind neavenit, urmând a fi respins ca atare.

Recursul pârâtului Comitetul Național pentru Situații de Urgență reprezentat de Departamentul pentru Situații de Urgență urmează a fi respins ca nefondat pentru considerentele ce succedă.

Recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență reprezentat de Departamentul pentru Situații de Urgență și-a întemeiat criticile de nelegalitate pe dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă.

Potrivit acestui motiv, 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 nu este incident, având în vedere că interpretarea pe care prima instanță a dat-o dispozițiilor legale este corectă.

Prin cererea de chemare în judecată reclamantii au solicitat, în esență, anularea în parte a Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021 și Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021.

Înalta Curte constată că, prin Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență din 8.11.2021, 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 9.11.2021, fiind indicate și măsurile de prevenție propuse a fi adoptate de la această dată.

Art. 3 din această hotărâre stabilește 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 Hotărârea Guvernului nr. 1.183/2021 s-a dispus prelungirea stării de alertă pe teritoriul României, pe o perioadă de 30 de zile, cu începere din data de 9.11.2021, fiind stabilite, totodată, măsurile de prevenire și control al 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, Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021 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 judecării”.

Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021, atacată în speță, reprezintă, așa cum s-a arătat și anterior, o propunere, fiind emisă pe traseul de adoptare al Hotărârii nr. 1.183/2021 din 8 noiembrie 2021 a Guvernului României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1070 din 8 noiembrie 2021.

În aceste condiții, legalitatea Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 101/2021 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 Hotărârii Guvernului nr. 1.183/2021, potrivit art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

Față de dispozițiile legale anterior menționate, criticile aduse de recurentul-pârât sentinței primei instanțe, legate de aplicarea în mod greșit a prevederilor art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, în contextul neanalizării actului atacat în sine, precum și susținerile privind legalitatea actului și lipsa discriminării sunt lipsite de relevanță, urmând a fi respinse de instanța de control judiciar.

Nu pot fi primite nici alegațiile privind nerespectarea art. 42 alin. (1) pct. 13 din Codul de procedură civilă, prin intermediul cărora se susține că instanța care a soluționat cauza în fond avea obligația, în virtutea rolului activ, de a se abține, având în vedere practica constantă a completului de judecată de a anula hotărârile Comitetului Național pentru Situații de Urgență privind instituirea, modificarea sau încetarea măsurilor pentru apărarea sănătății publice.

Amintește Înalta Curte că dispozițiile art. 41 și următoarele din Codul de procedură civilă reglementează atât cazurile de incompatibilitate, cât și modalitățile procedurale de verificare a acestora, sens în care reținem cu prioritate că legiuitorul a înțeles să facă distincție atât între cazurile de incompatibilitate absolută (art. 41 din Codul de procedură civilă) și cele de incompatibilitate relativă (art. 42 din Codul de procedură civilă), cât și între abținere și recuzare ca modalități de invocare a acestor cazuri.

În raport cu criticile concrete ale recurentului-pârât, se constată că se invocă un caz de incompatibilitate relativă [art. 42 alin. (1) pct. 13 din Codul de procedură civilă], situație în care partea care apreciază că există elemente care nasc în mod întemeiat îndoiele cu privire la imparțialitatea judecătorului are posibilitatea procedurală recunoscută de art. 44 din Codul de procedură civilă de a formula o cerere de recuzare.

Atât timp cât legiuitorul a reglementat atât cazurile de incompatibilitate, cât și mijloace procedurale eficiente de invocare și verificare a acestora, nu pot fi reținute susținerile recurentului în sensul că instanța, în virtutea rolului activ, avea obligația să se abțină de la soluționarea cauzei.

Sensul dispozițiilor legale anterior indicate este tocmai acela ca un caz de incompatibilitate relativă să fie invocat de parte

doar înainte de începerea oricăror dezbateri/până la închiderea dezbaterilor, acesta neputând fi invocat direct în calea de atac.

Doar cazurile de incompatibilitate absolută, prevăzute de art. 41 din Codul de procedură civilă, pot fi invocate în orice stare a pricinii, conform art. 45 din Codul de procedură civilă.

Prin urmare, susținerile recurentului ignoră opțiunea legiuitorului cu privire la modalități și termene procedurale, opțiune justificată de distincția între cauzele de incompatibilitate absolute și relative.

În considerarea argumentelor expuse anterior, Înalta Curte reține că partea interesată nu a formulat în termenul prevăzut de lege o cerere de recuzare prin care să valorifice cazul de incompatibilitate relativă, deși, astfel cum susține în cuprinsul cererii de recurs, cunoștea motivele de la debutul procesului în fața instanței de fond.

Cum recurentul-pârât nu a optat pentru procedura recuzării judecătorului în fața primei instanțe, având în vedere dispozițiile art. 44 și 45 din Codul de procedură civilă, instanța de control judiciar constată că aceste elemente nu pot fi invocate direct în calea de atac a recursului.

## 2. Temeiul legal al soluției adoptate în recurs

Pentru considerentele expuse, Înalta Curte, în temeiul prevederilor art. 20 din Legea nr. 554/2004 coroborat cu art. 496 alin. (1) din Codul de procedură civilă, va respinge ca tardiv recursul declarat de pârâtul Guvernul României și ca neavenit recursul declarat de Ministerul Afacerilor Interne prin Direcția generală juridică și totodată va respinge recursul declarat de recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență reprezentat de Departamentul pentru Situații de Urgență ca nefondat.

## PENTRU ACESTE MOTIVE,

În numele legii

### DECIDE:

Respinge recursul declarat de recurentul-pârât Guvernul României împotriva Sentinței nr. 1.796 din 3 decembrie 2021 pronunțate de Curtea de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, ca tardiv formulat.

Respinge, ca neavenit, recursul declarat de Ministerul Afacerilor Interne prin Direcția generală juridică împotriva aceleiași sentințe.

Respinge recursul declarat de recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență reprezentat de Departamentul pentru Situații de Urgență împotriva Sentinței nr. 1.796 din 3 decembrie 2021 pronunțate de Curtea de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, ca nefondat.

Definitivă.

Pronunțată în ședință publică astăzi, 16 noiembrie 2022.

Judecător,

X

Judecător,

X

Judecător,

X

Magistrat-asistent,

X

EDITOR: PARLAMENTUL ROMÂNIEI — CAMERA DEPUTAȚILOR



„Monitorul Oficial” R.A., Str. Parcului nr. 65, sectorul 1, București; 012329  
C.I.F. RO427282, IBAN: RO55RNCB0082006711100001 BCR  
și IBAN: RO12TREZ7005069XXX000531 DTCPMB (alocat numai persoanelor juridice bugetare)  
Tel. 021.318.51.29/150, fax 021.318.51.15, e-mail: marketing@ramo.ro, www.monitoruloficial.ro  
Adresa Centrului pentru relații cu publicul este: șos. Panduri nr. 1, bloc P33, sectorul 5, București; 050651.  
Tel. 021.401.00.73, 021.401.00.78, e-mail: concursurifp@ramo.ro, convocariaga@ramo.ro  
Pentru publicări, încărcați actele pe site, la: <https://www.monitoruloficial.ro>, secțiunea Publicări.

