



MONITORUL OFICIAL

AL

ROMÂNIEI

Anul 192 (XXXVI) — Nr. 651

PARTEA I
LEGI, DECRETE, HOTĂRĂRI ȘI ALTE ACTE

Marti, 9 iulie 2024

SUMAR

<u>Nr.</u>	<u>Pagina</u>
DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE	
Decizia nr. 68 din 1 februarie 2024 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 172 alin. (8), ale art. 173 alin. (4), ale art. 177 alin. (4) și ale art. 179 din Codul de procedură penală	2-4
ACTE ALE ORGANELOR DE SPECIALITATE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE	
874. — Ordin al președintelui Casei Naționale de Pensii Publice privind reglementarea modalităților de certificare a copiilor documentelor care atestă vechimea în muncă realizată anterior datei de 1 aprilie 2001 și a copiilor documentelor care atestă perioadele asimilate, precum și a existenței beneficiarilor nerezidenți	5-10
ACTE ALE INSTANTELOR DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV	
Sentința civilă nr. 1 îndreptată prin Încheierea din 20 mai 2024	11-96

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ****DECIZIA Nr. 68**

din 1 februarie 2024

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 172 alin. (8), ale art. 173 alin. (4), ale art. 177 alin. (4) și ale art. 179 din Codul de procedură penală

Marian Enache	— președinte
Mihaela Ciochină	— judecător
Cristian Deliorga	— judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Daniela Ramona Marițiu	— magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantei Ministerului Public, procuror Nicoleta-Ecaterina Eucarie.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 172 alin. (8), ale art. 173 alin. (4), ale art. 177 alin. (4), ale art. 179 din Codul de procedură penală, excepție ridicată de Ilyes Karoly în Dosarul nr. 8.188/320/2018/a3 al Curții de Apel Târgu Mureș — Secția penală și pentru cauze cu minori și de familie. Excepția formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 2.320D/2020.

2. La apelul nominal se constată lipsa părților. Procedura de înștiințare este legal îndeplinită.

3. Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții acordă cuvântul reprezentantei Ministerului Public, care pune concluzii de respingere, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate. În acest sens, invocă Decizia nr. 763 din 18 noiembrie 2021 și Decizia nr. 711 din 12 decembrie 2023*).

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, reține următoarele:

4. Prin Încheierea penală din 10 decembrie 2020, pronunțată în Dosarul nr. 8.188/320/2018/a3, **Curtea de Apel Târgu Mureș — Secția penală și pentru cauze cu minori și de familie, a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 172 alin. (8), ale art. 173 alin. (4), ale art. 177 alin. (4) și ale art. 179 din Codul de procedură penală**, excepție ridicată de Ilyes Karoly cu ocazia soluționării apelului declarat de acesta împotriva sentinței penale pronunțate de Judecătoria Târgu-Mureș.

5. **În motivarea excepției de neconstituționalitate**, autorul acesteia prezintă parcursul dosarului în care a fost trimis în judecată. Susține că textele de lege criticate sunt neconstituționale în măsura în care sunt interpretate în sensul că nu poate fi exercitat „dreptul de a cere numirea unui expert parte în vederea obținerii unei opinii scrise ori a audierii lui de către instanța de judecată pe tot parcursul procesului penal, corelativ cu obligația instanței de judecată de a admite o astfel de cerere”. Face referire la dispozițiile art. 1 și 7 din Ordonanța Guvernului nr. 75/2000 privind organizarea activității de expertiză criminalistică, la doctrina referitoare la dreptul la un proces echitabil și la principiul contradictorialității, precum și la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (spre

exemplu, Hotărârea din 28 august 1991, pronunțată în Cauza *Brandstetter împotriva Austriei*, și Hotărârea din 5 aprilie 2007, pronunțată în Cauza *Stoimenov împotriva Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei*) și a Curții Constituționale (spre exemplu, Decizia nr. 601 din 20 septembrie 2016, Decizia nr. 143 din 5 octombrie 1999, Decizia nr. 87 din 13 februarie 2019).

6. **Curtea de Apel Târgu Mureș — Secția penală și pentru cauze cu minori și de familie** apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată. Arată că maniera în care este reglementată în legea procesual penală desemnarea unui expert recomandat de către părți sau de către subiecții procesuali principali este menită tocmai să garanteze exercitarea plenară a dreptului la apărare și echitatea procedurilor. Faptul că desemnarea expertului recomandat are loc anterior sau cel târziu pe durata efectuării expertizei este firesc, cât timp expertul parte nu este un supervisor al modalității de realizare a procedurii probator sau al conținutului raportului de expertiză, ci un specialist care participă în mod activ, împreună cu expertul sau echipa de experți desemnată de organele judiciare, la efectuarea expertizei dispuse.

7. Potrivit prevederilor art. 30 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, încheierea de sesizare a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

8. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, raportul întocmit de judecătorul-raportor, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

9. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție, precum și ale art. 1 alin. (2), ale art. 2, 3, 10 și 29 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

10. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl reprezintă dispozițiile art. 172 alin. (8), ale art. 173 alin. (4), ale art. 177 alin. (4) și ale art. 179 din Codul de procedură penală, cu următorul conținut:

— Art. 172 alin. (8): „*La efectuarea expertizei pot participa experți independenți autorizați, numiți la solicitarea părților sau subiecților procesuali principali.*”;

— Art. 173 alin. (4): „*Părțile și subiecții procesuali principali au dreptul să solicite ca la efectuarea expertizei să participe un expert recomandat de acestea. În cazul în care expertiza este*

*) Decizia Curții Constituționale nr. 711 din 12 decembrie 2023 nu a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I.

dispusă de instanță, procurorul poate solicita ca un expert recomandat de acesta să participe la efectuarea expertizei.”;

— Art. 177 alin. (4): „Părțile și subiecții procesuali principali sunt încunoștințați că au dreptul să ceară numirea câte unui expert recomandat de fiecare dintre ele, care să participe la efectuarea expertizei.”;

— Art. 179: „(1) În cursul urmăririi penale sau al judecării, expertul poate fi audiat de organul de urmărire penală sau de instanță, la cererea procurorului, a părților, a subiecților procesuali principali sau din oficiu, dacă organul judiciar apreciază că audierea este necesară pentru lămurirea constatărilor sau concluziilor expertului.

(2) Dacă expertiza a fost efectuată de o instituție medico-legală, institut sau laborator de specialitate, instituția va desemna un expert, dintre persoanele care au participat la efectuarea expertizei, ce urmează a fi audiat de către organul de urmărire penală sau de instanță.

(3) Audierea expertului se efectuează potrivit dispozițiilor privitoare la audierea martorilor.”

11. Autorul excepției susține că textele criticate contravin prevederilor constituționale cuprinse în art. 21 alin. (3) referitor la dreptul la un proces echitabil și art. 24 referitor la dreptul la apărare.

12. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea constată că problematica numirii expertului în procesele penale a fost analizată anterior, prin Decizia nr. 763 din 18 noiembrie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 239 din 10 martie 2022. Curtea a constatat că, potrivit art. 172 alin. (1) din Codul de procedură penală, expertizele sunt dispuse atunci când, pentru constatarea, clarificarea sau evaluarea unor fapte ori împrejurări ce prezintă importanță pentru aflarea adevărului în cauză, este necesară și opinia unui expert. Conform art. 172 alin. (2) din același act normativ, expertiza se dispune, în condițiile art. 100 din Codul de procedură penală referitor la administrarea probelor, la cerere sau din oficiu, de către organul de urmărire penală sau de către instanța de judecată.

Totodată, categoriile de expertize care pot fi dispuse sunt reglementate de art. 184—191 din Codul de procedură penală, și anume expertiza medico-legală psihiatrică (art. 184), autopsia medico-legală (art. 185), exhumarea (art. 186), autopsia medico-legală a fătului sau a nou-născutului (art. 187), expertiza toxicologică (art. 188), examinarea medico-legală a persoanei (art. 189), examinarea fizică (art. 190) și expertiza genetică judiciară (art. 191). Cu toate că legiuitorul nu a definit toate categoriile anterior enumerate prin cuvântul „expertiză”, acestea sunt calificate în doctrină ca fiind tipuri de expertiză reglementate de Codul de procedură penală (a se vedea, în același sens, Decizia nr. 326 din 20 mai 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 811 din 24 august 2021, paragraful 14).

13. În ceea ce privește numirea expertului de către organul judiciar, Curtea a observat că, potrivit art. 173 alin. (1) din Codul de procedură penală, criticat în prezenta cauză, expertul este numit prin ordonanța organului de urmărire penală sau prin încheierea instanței. Deși dispozițiile de lege criticate nu detaliază modalitatea efectivă prin care organul judiciar realizează numirea expertului, Curtea a apreciat că aceste dispoziții trebuie interpretate și aplicate în conexiune cu ansamblul legislativ în materie. Astfel, dispozițiile Codului de procedură penală trebuie coroborate cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 2/2000 privind organizarea activității de expertiză tehnică judiciară și extrajudiciară, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 26 din 25 ianuarie 2000, aprobată prin Legea nr. 156/2002, cu modificările și completările ulterioare.

14. În acest context, Curtea a reținut că expertiza poate fi efectuată de experți oficiali din laboratoare sau instituții de specialitate ori de experți independenți autorizați din țară sau din străinătate, în condițiile legii. Expertiza tehnică judiciară poate fi efectuată de experți atestați în domeniile strict determinate prin Ordinul ministrului justiției nr. 199/C/2010 pentru aprobarea Nomenclatorului specializărilor expertizei tehnice judiciare, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 78 din 4 februarie 2010, și, totodată, activitatea de expertiză tehnică judiciară și extrajudiciară, precum și modul de dobândire a calității de expert tehnic se organizează și se desfășoară în condițiile prevăzute în Ordonanța Guvernului nr. 2/2000 (a se vedea și Decizia nr. 787 din 15 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 192 din 17 martie 2017).

15. Curtea a reținut că, potrivit art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2000, este expert tehnic judiciar orice persoană fizică ce dobândește această calitate în condițiile ordonanței și este înscrisă în tabelul nominal cuprinzând experții tehnici judiciari, întocmit pe specialități și pe județe, respectiv pe municipiul București. În accepțiunea Ordonanței Guvernului nr. 2/2000, expertul oficial este persoana care a dobândit calitatea de expert tehnic judiciar în condițiile actului normativ precizat și este înscrisă în tabelul nominal cuprinzând experții tehnici judiciari. Potrivit aceluiași act normativ, expertiza tehnică efectuată din dispoziția organelor de urmărire penală, a instanțelor judecătorești sau a altor organe cu atribuții jurisdicționale de către expertul sau specialistul numit de acestea, în vederea lămuririi unor fapte sau împrejurări ale cauzei, constituie „expertiză tehnică judiciară” (art. 2). La cererea persoanelor fizice sau juridice se poate efectua „expertiză tehnică extrajudiciară” (art. 3). Expertiza tehnică extrajudiciară se realizează, de asemenea, în condițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2000, iar organizarea examenului în vederea atribuirii calității de expert tehnic extrajudiciar și eliberarea legitimației de expert tehnic extrajudiciar revin ministerelor și altor instituții centrale, fiecare în domeniul său de specialitate, stabilit conform legii (art. 27). Expertul tehnic extrajudiciar poate efectua numai expertize tehnice extrajudiciare în specialitatea pentru care a fost atestat, la solicitarea persoanelor fizice și juridice [art. 30 alin. (2)]; de asemenea, expertiza tehnică extrajudiciară poate fi efectuată și de expertul tehnic judiciar, la solicitarea persoanelor fizice și juridice [art. 30 alin. (1)].

16. Curtea a reținut că expertiza este un mijloc de probă strict reglementat de Codul de procedură penală, fiind realizată de experți calificați drept persoane care participă la înfăptuirea de către instanțele judecătorești a justiției în cauzele penale. În aceste condiții, Curtea a observat că legiuitorul are competența exclusivă de a stabili sfera persoanelor care participă la înfăptuirea justiției de către instanțele judecătorești din punctul de vedere al efectuării expertizei, precum și condițiile de acces în profesia menționată, condiții care trebuie să asigure certitudinea îndeplinirii actului profesional în mod imparțial și la un standard ridicat. Or, prevederile legale precitate nu fac altceva decât să stabilească aceste condiții necesar a fi îndeplinite de persoanele care doresc dobândirea calității de expert judiciar. Curtea a constatat că dispozițiile legale precitate asigură, din punct de vedere normativ, imparțialitatea și un grad ridicat de profesionalism în întocmirea raportului de expertiză, raportul de expertiză întocmit de către experții tehnici judiciari și extrajudiciari fiind o garanție în sensul asigurării dreptului la un proces echitabil prevăzut de art. 21 alin. (3) din Constituție.

17. Totodată, Curtea a constatat că imparțialitatea, transparența și corectitudinea expertizei sunt garantate de

îndeplinirea condițiilor cerute de normele procesual penale în vigoare în activitatea de întocmire a raportului de expertiză. Astfel, Curtea a reținut că legiuitorul a reglementat o serie de incompatibilități referitoare la expert în cuprinsul art. 174 din Codul de procedură penală, potrivit căruia persoana aflată în vreunul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute de art. 64 din Codul de procedură penală nu poate fi desemnată ca expert, iar, în cazul în care a fost desemnată, hotărârea judecătorească nu se poate întemeia pe constatările și concluziile acesteia. Totodată, în aceeași cauză, o persoană nu poate avea atât calitatea de expert desemnat de organul judiciar, cât și pe aceea de expert recomandat de unul dintre subiecții procesuali și, de asemenea, nu poate fi desemnată ca expert recomandat de părți în aceeași cauză o persoană care funcționează în cadrul aceleiași instituții medico-legale, institut sau laborator de specialitate cu expertul desemnat de conducerea instituției respective la solicitarea organului judiciar.

18. De asemenea, Curtea a reținut că, atunci când instanța este cea care dispune efectuarea expertizei, obiectivele, desemnarea expertului, desemnarea experților consultanți, necesitatea acesteia sunt discutate în ședința publică, în contradictoriu cu toate părțile și subiecții procesuali principali din cauză, aceștia putând formula observații cu privire la întrebări, putând cere modificarea și completarea lor, putând formula obiecții și alte cereri [art. 177 alin. (1)—(3) din Codul de procedură penală]. De asemenea, părțile sau subiecții procesuali principali au dreptul de a desemna experți independenți autorizați care să participe la efectuarea expertizei [art. 172 alin. (8), art. 173 alin. (4), art. 177 alin. (4) din Codul de procedură penală], expertul parte având aceleași drepturi pe care le are și expertul desemnat de către instanță, iar, în situația în care are o opinie diferită față de cea exprimată de expertul desemnat, expertul parte poate întocmi un raport cu opinia separată ori poate consemna în raportul său eventualele inadvertențe pe care le constată. În situația în care expertiza a fost efectuată în lipsa părților ori a subiecților procesuali principali, aceștia sau avocatul lor sunt încunoștințați cu privire la întocmirea raportului de expertiză și cu privire la dreptul la studierea raportului [art. 178 alin. (5) din Codul de procedură penală]. De asemenea, raportul de expertiză va cuprinde, pe lângă mențiunile formale, prevăzute de art. 178 alin. (4) din Codul de procedură penală, și descrierea în amănunt a operațiilor de efectuare a expertizei, obiecțiile sau explicațiile

părților, analiza acestor obiecții sau explicații, metodele, programele și echipamentele utilizate, iar, în final, concluziile care trebuie să fie clare și neechivoce. Totodată, în cursul urmăririi penale sau al judecării, expertul poate fi audiat de organul de urmărire penală sau de instanță, la cererea procurorului, a părților, a subiecților procesuali principali sau din oficiu, dacă organul judiciar apreciază că audierea este necesară pentru lămurirea constatărilor sau concluziilor expertului [art. 179 alin. (1) din Codul de procedură penală], iar când organul de urmărire penală sau instanța constată, la cerere sau din oficiu, că expertiza nu este completă, iar această deficiență nu poate fi suplinită prin audierea expertului, dispune efectuarea unui supliment de expertiză de către același expert [art. 180 alin. (1) din Codul de procedură penală]. În același mod, se poate dispune efectuarea unei noi expertize atunci când concluziile raportului de expertiză sunt neclare sau contradictorii ori între conținutul și concluziile raportului de expertiză există contradicții, iar aceste deficiențe nu pot fi înlăturate prin audierea expertului [art. 181 alin. (1) din Codul de procedură penală].

19. În egală măsură, Curtea a reținut că organul de urmărire penală sau instanța de judecată nu are obligația de a adopta concluziile raportului de expertiză, iar valoarea probantă a expertizelor nu este prestabilită de către Codul de procedură penală, aceasta fiind supusă, potrivit art. 103 alin. (1) din Codul de procedură penală, liberei aprecieri a organelor judiciare în urma evaluării tuturor probelor administrate în cauză. Așadar, toate probele trebuie raportate la ansamblul probator, acestea nefiind suficiente ca să asigure condamnarea unei persoane. De altfel, Curtea a constatat că dispunerea condamnării are loc doar atunci când acuzația a fost dovedită dincolo de orice îndoială rezonabilă, aspect de natură să confere procesului penal un caracter echitabil, în condițiile în care, potrivit art. 4 alin. (2) din Codul de procedură penală, orice îndoială în formarea convingerii organelor judiciare se interpretează în favoarea suspectului sau a inculpatului.

20. Așa fiind, Curtea constată că cele reținute prin Decizia nr. 763 din 18 noiembrie 2021, precitată, sunt aplicabile *mutatis mutandis* și în prezenta cauză, neputându-se reține încălcarea prevederilor constituționale și convenționale invocate de autorul excepției de neconstituționalitate.

21. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 1—3, al art. 11 alin. (1) lit. A.d) și al art. 29 din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de Ilyes Karoly în Dosarul nr. 8.188/320/2018/a3 al Curții de Apel Târgu Mureș — Secția penală și pentru cauze cu minori și de familie și constată că dispozițiile art. 172 alin. (8), ale art. 173 alin. (4), ale art. 177 alin. (4) și ale art. 179 din Codul de procedură penală sunt constituționale în raport cu criticile formulate. Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Curții de Apel Târgu Mureș — Secția penală și pentru cauze cu minori și de familie și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 1 februarie 2024.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
MARIAN ENACHE

Magistrat-asistent,
Daniela Ramona Marițiu

ACTE ALE ORGANELOR DE SPECIALITATE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE

CASA NAȚIONALĂ DE PENSII PUBLICE

ORDIN

privind reglementarea modalităților de certificare a copiilor documentelor care atestă vechimea în muncă realizată anterior datei de 1 aprilie 2001 și a copiilor documentelor care atestă perioadele asimilate, precum și a existenței beneficiarilor nerezidenți

Având în vedere:

— Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 166 din 30 aprilie 2004, cu modificările și completările ulterioare;

— Regulamentul (CE) nr. 987/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 284 din 30 octombrie 2009, cu modificările și completările ulterioare;

— Acordul comercial și de cooperare dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, pe de o parte, și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, pe de altă parte, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 149 din 30 aprilie 2021;

— dispozițiile Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii;

— caracterul normelor juridice europene care reglementează domeniul securității sociale, regulamentele europene având acoperire generală, fiind de directă aplicare, obligatorii în toate elementele lor și prevalând asupra legislației naționale, în caz de conflict cu aceasta din urmă;

— prevederile acordurilor bilaterale de securitate socială la care România este parte;

— necesitatea asigurării unei implementări corecte și unitare a dispozițiilor instrumentelor juridice cu caracter supranațional din domeniul securității sociale, prin elaborarea unor norme interne de aplicare;

— oportunitatea pe care o reprezintă consolidarea relațiilor de colaborare dintre casele teritoriale de pensii și anumite instituții corespondente din străinătate,

în temeiul prevederilor art. 9 alin. (4) și (5) din Statutul Casei Naționale de Pensii Publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 118/2012, cu modificările ulterioare,

președintele Casei Naționale de Pensii Publice emite următorul ordin:

ARTICOLUL 1

Reglementarea modalităților de certificare a copiilor documentelor care atestă vechimea în muncă realizată anterior datei de 1 aprilie 2001 și a copiilor documentelor care atestă perioadele asimilate, precum și a existenței beneficiarilor nerezidenți

În vederea eficientizării activității de stabilire și plată a pensiilor internaționale, cu respectarea dispozițiilor Regulamentului (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială, cu modificările și completările ulterioare, și ale Regulamentului (CE) nr. 987/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială, cu modificările și completările ulterioare, a prevederilor Acordului comercial și de cooperare dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, pe de o parte, și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, pe de altă parte, și a prevederilor acordurilor bilaterale de securitate socială la care România este parte, se reglementează posibilitatea:

a) certificării, pentru conformitate cu originalul, a copiilor documentelor care atestă vechimea în muncă realizată anterior datei de 1 aprilie 2001 și a copiilor documentelor care atestă perioadele asimilate, de către:

- (i) oficiile consulare ale României;
- (ii) patronatele cu care Casa Națională de Pensii Publice a încheiat protocoale de colaborare: Institutul Național de Asistență Socială (INAS) din Italia, Institutul Național Confederal de Asistență (INCA) din Italia și Institutul de Tutelă și Asistență a Muncitorilor (ITAL—UIL) din Italia;
- (iii) instituțiile de pensii corespondente din statele de ședere permanentă ale solicitanților de drepturi de pensie cu care România aplică instrumente juridice supranaționale sau bilaterale de securitate socială;
- (iv) alte instituții și autorități din statele de ședere permanentă ale solicitanților de drepturi de pensie cu

care România aplică instrumente juridice supranaționale sau bilaterale de securitate socială;

b) certificării existenței beneficiarilor nerezidenți de către:

- (i) oficiile consulare ale României, prin utilizarea unui certificat de viață aprobat la nivelul sistemului public de pensii din România sau a unei încheieri de certificare de fapte, emisă în conformitate cu dispozițiile Legii notarilor publici și activității notariale nr. 36/1995, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- (ii) patronatele cu care Casa Națională de Pensii Publice a încheiat protocoale de colaborare: Institutul Național de Asistență Socială (INAS) din Italia, Institutul Național Confederal de Asistență (INCA) din Italia și Institutul de Tutelă și Asistență a Muncitorilor (ITAL—UIL) din Italia, prin utilizarea certificatului de viață aprobat la nivelul sistemului public de pensii din România;
- (iii) instituțiile de pensii corespondente din statele de ședere permanentă ale solicitanților de drepturi de pensie cu care România aplică instrumente juridice supranaționale sau bilaterale de securitate socială;
- (iv) alte instituții și autorități din statele de ședere permanentă ale solicitanților de drepturi de pensie cu care România aplică instrumente juridice supranaționale sau bilaterale de securitate socială.

ARTICOLUL 2

Procedura de certificare, pentru conformitate cu originalul, a copiilor documentelor care atestă vechimea în muncă realizată anterior datei de 1 aprilie 2001 și a copiilor documentelor care atestă perioadele asimilate

(1) Asigurații și/sau beneficiarii sistemului public de pensii din România și/sau Italia pot apela la serviciile instituțiilor și autorităților menționate la art. 1 lit. a), în vederea certificării, pentru conformitate cu originalul, prin semnătură și ștampilă aplicate pe fiecare pagină, a copiilor documentelor de vechime în muncă emise anterior datei de 1.01.2001 și a copiilor

documentelor care atestă perioadele asimilate, prevăzute de legislația română în vigoare, în vederea acordării sau a recalculării drepturilor de pensie.

(2) Certificarea, pentru conformitate cu originalul, a copiilor documentelor de vechime în muncă emise anterior datei de 1.01.2001 și a copiilor documentelor care atestă perioadele asimilate, de către instituțiile și autoritățile menționate la alin. (1), va fi efectuată cu respectarea procedurilor proprii aplicabile în acest sens, în situația în care există astfel de proceduri proprii aplicabile.

ARTICOLUL 3

Renunțarea la clauzele de reședință (ședere obișnuită) în cazul beneficiarilor stabiliți pe teritoriul statelor membre ale Uniunii Europene, ale Spațiului Economic European, pe teritoriul Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord sau pe teritoriul statelor cu care România aplică acorduri bilaterale de securitate socială

În aplicarea prevederilor art. 7 al Regulamentului (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială, cu modificările și completările ulterioare, ale art. SSC. 8 din Protocolul privind coordonarea sistemelor de securitate socială din cadrul Acordului comercial și de cooperare dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, pe de o parte, și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, pe de altă parte, ale acordurilor bilaterale de securitate socială la care România este parte și care prevăd exportul prestațiilor, persoana care are dreptul la prestații de bătrânețe, de invaliditate sau de urmaș și la ajutoare de deces, dobândite potrivit legislației române, va beneficia de aceste prestații chiar dacă reședința sa este stabilită pe teritoriul altui stat membru al Uniunii Europene, unui stat membru al Spațiului Economic European, pe teritoriul Elveției, pe teritoriul Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord sau pe teritoriul unui stat cu care România aplică instrumente juridice bilaterale care prevăd exportul prestațiilor.

ARTICOLUL 4

Renunțarea la clauzele de domiciliu în cazul beneficiarilor domiciliați în străinătate

În aplicarea prevederilor art. 98 al Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, persoanele care au dreptul la pensie sau la alte drepturi bănești care se stabilesc și se plătesc de către casele teritoriale de pensii, care nu au domiciliul în România, pot opta pentru transferul în străinătate al acestor drepturi.

ARTICOLUL 5

Definiții

Termenii folosiți în continuare au următoarea semnificație:

- a) „reședință” desemnează locul de ședere obișnuită;
- b) „domiciliu” are sensul prevăzut de legislația română în vigoare;
- c) „beneficiar nerezident” desemnează beneficiarul sistemului public de pensii, având reședința pe teritoriul unui stat membru al Uniunii Europene, al Spațiului Economic European, Elveției, Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord sau pe teritoriul unui stat cu care România aplică acorduri bilaterale de securitate socială care prevăd exportul prestațiilor, respectiv domiciliul pe teritoriul unui stat cu care România nu aplică niciun instrument juridic cu caracter internațional sau supranațional în domeniul securității sociale care să prevadă exportul prestațiilor;
- d) „beneficiarul sistemului public de pensii” prevăzut la lit. c) desemnează orice persoană care beneficiază de drepturi de pensie și de alte drepturi bănești care se stabilesc și se plătesc de către casele teritoriale de pensii indiferent de instrumentele juridice în baza cărora i s-au acordat prestațiile respective.

ARTICOLUL 6

Cheltuieli aferente plății prestațiilor

(1) Cheltuielile generate de transferul în străinătate al prestațiilor de asigurări sociale, inclusiv comisioanele de schimb valutar, se suportă de beneficiar, prin diminuarea sumelor ce fac obiectul transferului, cu excepția plăților care intră sub incidența

Legii nr. 209/2019 privind serviciile de plată și pentru modificarea unor acte normative, în cazul acestora din urmă comisioanele fiind suportate, proporțional, de către beneficiar și de către casele teritoriale de pensii.

(2) Cheltuielile generate de transferul din străinătate al prestațiilor de asigurări sociale, cuvenite și neîncasate, se suportă din bugetul asigurărilor sociale de stat.

ARTICOLUL 7

Confirmarea detaliilor bancare și a adresei de reședință, respectiv de domiciliu

(1) În vederea achitării, prin transfer bancar, a prestațiilor prevăzute la art. 5 lit. d), casele teritoriale de pensii utilizează informațiile bancare confirmate de beneficiarii sistemului public de pensii, după cum urmează:

a) în cazul beneficiarilor stabiliți pe teritoriul statelor membre ale Uniunii Europene, ale Spațiului Economic European, Elveției, Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord sau pe teritoriul statelor cu care România aplică acorduri bilaterale de securitate socială: în cadrul documentelor electronice structurate, respectiv al formularelor de legătură, transmise de instituțiile de asigurări sociale de pe teritoriul statului de reședință;

b) în cazul beneficiarilor domiciliați pe teritoriul altor state decât cele menționate la lit. a): prin transmiterea la sediul casei teritoriale de pensii a declarației de transfer în străinătate al drepturilor cuvenite beneficiarilor sistemului public de pensii, care constituie dovada în baza căreia plata drepturilor bănești se efectuează în străinătate, ca urmare a opțiunii titularului. Modelul acesteia este prevăzut în anexa nr. 1.

(2) Declarația de transfer în străinătate al drepturilor cuvenite beneficiarilor sistemului public de pensii se transmite la sediul casei teritoriale de pensii personal de către titularul drepturilor sau se depune, prin mandatar desemnat cu procură specială în acest sens, emisă conform legii, însoțită de un document care confirmă detaliile bancare și de o copie a actului de identitate al titularului care atestă domiciliul său actual. Transmiterea declarației de transfer în străinătate al drepturilor cuvenite beneficiarilor sistemului public de pensii și a documentelor care o însoțesc se poate face prin poștă, la sediul casei teritoriale de pensii, prin fax, la numărul de fax oficial al casei teritoriale de pensii, sau prin e-mail, scanate, la adresa electronică oficială a casei teritoriale de pensii postată de instituția menționată pe site-ul acesteia.

(3) Declarația menționată la alin. (1) lit. b) poate fi utilizată și de către beneficiarii sistemului public de pensii stabiliți pe teritoriul statelor membre ale Uniunii Europene, ale Spațiului Economic European, Elveției, Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord sau pe teritoriul statelor cu care România aplică acorduri bilaterale de securitate socială, în acest caz documentul care confirmă detaliile bancare fiind însoțit de un act care atestă locul de ședere obișnuită, dacă este cazul.

(4) Declarația menționată la alin. (1) lit. b) poate fi utilizată atât la inițiativa beneficiarilor nerezidenți, cât și la inițiativa casei teritoriale de pensii.

(5) În cazul beneficiarilor nerezidenți, stabiliți pe teritoriul statelor membre ale Uniunii Europene sau ale Spațiului Economic European sau Elveției, care nu și-au exprimat opțiunea cu privire la valuta în care doresc să primească drepturile ce li se cuvin din cadrul sistemului public de pensii, plățile vor fi efectuate în EUR, iar în cazul beneficiarilor stabiliți pe teritoriul Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, plățile vor fi efectuate în GBP.

(6) În cazul beneficiarilor nerezidenți, stabiliți pe teritoriul altor state decât cele menționate la alin. (5), cu care România aplică acorduri bilaterale de securitate socială, respectiv cu care România nu aplică niciun instrument juridic bilateral în domeniul propriu de competență, care nu și-au exprimat opțiunea cu privire la valuta în care doresc să primească drepturile ce li se cuvin din cadrul sistemului public de pensii, plățile vor fi efectuate în USD.

(7) Beneficiarii nerezidenți au dreptul de a primi drepturile de pensie și/sau alte drepturi care se stabilesc și se plătesc de către casele teritoriale de pensii pe teritoriul statului de domiciliu, respectiv de reședință al titularului sau al mandatarului, după caz.

ARTICOLUL 8

Utilizarea certificatului de viață ca instrument de verificare administrativă

(1) Pentru a se evita efectuarea unor plăți necuvenite sau către beneficiari nerezidenți a căror situație s-a modificat, cu efecte asupra obligației casei teritoriale de pensii competente de a achita drepturile de pensie și/sau alte drepturi care se stabilesc și se plătesc de către casele teritoriale de pensii, se va utiliza certificatul de viață ca instrument de verificare administrativă.

(2) Se aprobă modelul unic de certificat de viață, prevăzut la art. 98 alin. (8) din Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, care constituie dovada pe baza căreia se continuă plata drepturilor cuvenite beneficiarilor nerezidenți, prevăzut în anexa nr. 2.

(3) În aplicarea prevederilor prezentului ordin, la confirmarea existenței, beneficiarii sistemului public de pensii pot utiliza, ca mijloc alternativ de verificare administrativă, modelul de certificat de viață prevăzut la art. 8 alin. (2) din Ordinul președintelui Casei Naționale de Pensii Publice nr. 865/2023 privind reglementarea modalităților de certificare a copiilor documentelor care atestă vechimea în muncă realizată anterior datei de 1 aprilie 2001 și a copiilor documentelor care atestă perioadele asimilate, precum și a existenței beneficiarilor nerezidenți.

ARTICOLUL 9

Confirmarea existenței noilor beneficiari nerezidenți

(1) În cazul noilor beneficiari nerezidenți, dacă între data depunerii cererii de pensionare și data primei plăți a pensiei stabilite prin decizia de acordare a unor drepturi de pensie s-au scurs mai mult de 6 luni, casa teritorială de pensii competentă va transmite, împreună cu decizia de acordare a unor drepturi de pensie și cu o adresă de informare, un exemplar al certificatului de viață, urmând ca prima plată a drepturilor de pensie să se efectueze, în acest caz, după primirea exemplarului completat al certificatului, semnat și ștampilat, care atestă faptul că beneficiarul este în viață.

(2) În situația în care beneficiarii nerezidenți au transmis, prin modalitățile prevăzute la art. 7, detaliile bancare actuale, în perioada menționată la alin. (1) sau ulterior, obligația confirmării existenței noilor beneficiari nerezidenți prin transmiterea unui certificat de viață se stinge.

ARTICOLUL 10

Confirmarea existenței beneficiarilor nerezidenți aflați în plată

(1) Pentru a beneficia de drepturile cuvenite din cadrul sistemului public de pensii, beneficiarul nerezident aflat în plată are obligația de a transmite semestrial, până cel târziu la data de 31 martie, respectiv până la data de 30 septembrie a fiecărui an, un certificat de viață.

(2) Certificatul de viață prevăzut la alin. (1) se transmite de beneficiarul nerezident din proprie inițiativă.

(3) În vederea aplicării dispozițiilor alin. (2), casele teritoriale de pensii vor informa, prin orice mijloace, inclusiv prin postarea informațiilor pe site-urile proprii, beneficiarii nerezidenți aflați în plată cu privire la obligația transmiterii certificatului de viață din proprie inițiativă, în termenele prevăzute la alin. (1).

(4) Beneficiarul nerezident are obligația de a semna certificatul de viață în fața unei autorități legale de pe teritoriul statului de domiciliu sau de ședere permanentă, după caz, respectiva autoritate certificând acest fapt.

(5) Beneficiarul nerezident are obligația de a semna partea A a certificatului de viață în fața unei autorități legale de pe teritoriul statului de reședință, respectiv de domiciliu, după caz, care poate fi o instituție de pensii, o autoritate administrativă locală, un notar public, un oficiu consular al României sau un birou al unuia din patronatele cu care Casa Națională de Pensii Publice a încheiat protocoale de colaborare: Institutul Național de Asistență Socială

(INAS) din Italia, Institutul Național Confederal de Asistență (INCA) din Italia și Institutul de Tutelă și Asistență a Muncitorilor (ITAL—UIL) din Italia, în vederea certificării existenței acestuia.

(6) La solicitarea beneficiarului nerezident, autoritatea legală menționată la alin. (4) certifică faptul că partea A a certificatului de viață a fost semnată personal de titularul drepturilor, completând în acest sens partea B a certificatului.

(7) Transmiterea certificatului de viață menționat la alin. (1) se poate face prin poștă, la sediul casei teritoriale de pensii, prin fax, la numărul de fax oficial al casei teritoriale de pensii, sau prin e-mail, scanat, la adresa electronică oficială a casei teritoriale de pensii postată de instituția menționată pe site-ul acesteia.

(8) În situația în care beneficiarul nerezident nu prezintă sau nu transmite certificatul de viață în termenele prevăzute la alin. (1), casa teritorială de pensii competentă suspendă drepturile cuvenite titularului, începând cu luna următoare expirării termenelor.

(9) Dacă beneficiarul nerezident transmite certificatul de viață după expirarea termenelor prevăzute la alin. (1), drepturile cuvenite din cadrul sistemului public de pensii vor fi reluate în plată de la data suspendării, cu respectarea termenului general de prescripție și numai dacă între data suspendării și data reluării plății nu a intervenit, conform legii, o altă cauză de suspendare sau de încetare a plății.

(10) Procedura de confirmare a existenței beneficiarilor nerezidenți aflați în plată care nu beneficiază de exportul prestațiilor pe teritoriul statului de ședere obișnuită, respectiv de domiciliu se utilizează și în cazul beneficiarilor nerezidenți aflați în plată ale căror drepturi se plătesc de casele teritoriale de pensii pe teritoriul României fie într-un cont curent, fie într-un cont de card deschis la o bancă din România.

ARTICOLUL 11

Confirmarea detaliilor bancare și/sau a adresei de reședință, respectiv de domiciliu

Beneficiarii nerezidenți confirmă detaliile bancare și/sau adresa de reședință, respectiv de domiciliu, potrivit modalităților prevăzute în cadrul prezentului ordin, ori de câte ori intervin modificări ale informațiilor respective.

ARTICOLUL 12

Informarea beneficiarilor nerezidenți

(1) La solicitarea beneficiarului nerezident, casa teritorială de pensii competentă emite o adeverință care cuprinde informații referitoare la drepturile de pensie și alte drepturi bănești plătite de instituția menționată persoanei în cauză în ultimele 12 luni calendaristice.

(2) În cazuri justificate, prin adeverința emisă de casa teritorială de pensii competentă se pot certifica drepturile de pensie și alte drepturi bănești plătite de instituția menționată persoanei în cauză în altă perioadă de referință decât cea prevăzută la alin. (1).

ARTICOLUL 13

Alte modalități de verificare a detaliilor bancare și/sau a existenței/decesului beneficiarilor

Casa Națională de Pensii Publice poate conveni cu instituții corespondente din alte state alte modalități de confirmare a detaliilor bancare sau a existenței, respectiv a decesului beneficiarilor aflați în plată decât cele prevăzute în prezentul ordin.

ARTICOLUL 14

Publicarea ordinului în Monitorul Oficial al României, Partea I

Prezentul ordin se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, și intră în vigoare de la data de 1 septembrie 2024.

Președintele Casei Naționale de Pensii Publice,
Daniel Baciu

Către

- CASA JUDEȚEANĂ DE PENSII/
 CASA DE PENSII A MUNICIPIULUI BUCUREȘTI

DECLARAȚIE**de transfer în străinătate al drepturilor cuvenite în cadrul sistemului public de pensii din România**

Subsemnatul(a),, beneficiar nerezident* al sistemului public de pensii, cu decizia de pensionare numărul și codul numeric personal, având domiciliul/locul de ședere obișnuită în localitatea, cod, str. nr., bl. ..., sc., et., ap., județul/provincia/departamentul/regiunea, țara, posesor/posesoare al/a actului de identitate seria nr., eliberat de la data de, născut(ă) la data de în localitatea/județul/provincia/departamentul/regiunea, fiul (fiica) lui și al (a), având număr de telefon și e-mail

solicit transferul bancar al drepturilor ce mi se cuvin din cadrul sistemului public de pensii în EUR USD GBP, detaliile bancare necesare efectuării transferului bancar fiind următoarele:

Adresa completă a beneficiarului:

Numele și prenumele beneficiarului așa cum este înregistrat la bancă:

Denumirea băncii beneficiarului:

Adresa băncii beneficiarului:

Codul de identificare bancară (BIC/SWIFT/SORT CODE-UL/CODUL ABA):

Numărul de cont internațional bancar (IBAN):

Depun în anexă documentul care confirmă detaliile bancare menționate mai sus, precum și actul care atestă domiciliul/locul de ședere obișnuită.

Mă oblig a anunța, în termen de 15 zile calendaristice, casa județeană de pensii/Casa de Pensii a Municipiului București cu privire la orice schimbare ce va surveni în cele declarate mai sus, în caz contrar fiind pe deplin responsabil(ă) de consecințele inacțiunii mele.

Am completat și am citit cu atenție conținutul declarației de mai sus, după care am semnat.

Data

Semnătura

* Sintagma „beneficiar nerezident” desemnează beneficiarul sistemului public de pensii, având locul de ședere obișnuită pe teritoriul unui stat membru al Uniunii Europene, al Spațiului Economic European, Elveției, Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord sau pe teritoriul unui stat cu care România aplică acorduri bilaterale de securitate socială care prevăd exportul prestațiilor, respectiv domiciliul pe teritoriul unui stat cu care România nu aplică niciun instrument juridic cu caracter internațional sau supranațional în domeniul securității sociale care să prevadă exportul prestațiilor.

Către

ROMÂNIA

- CASA JUDEȚEANĂ DE PENSII/
 CASA DE PENSII A MUNICIPIULUI BUCUREȘTI

CERTIFICAT DE VIAȚĂ
Regulament (CE) nr. 883/2004: articolul 7
Legea nr. 360/2023: articolul 98 alineatul (8)

*Formularul trebuie completat cu majuscule, folosindu-se numai liniile punctate.
 Cuprinde 2 părți; niciuna dintre acestea nu poate fi eliminată.*

A. Partea A se completează de către beneficiarul nerezident în fața unei autorități legale⁽¹⁾

1.	Casa teritorială de pensii căreia îi este adresat certificatul (instituția destinată în evidența căreia se află beneficiarul nerezident) ⁽²⁾
1.1	Denumirea:
1.2	Adresa:
1.3	Adresa WEB: E-mail:
1.4	Data-limită de transmitere a certificatului de viață de către beneficiarul nerezident aflat în plată ^(2a) <input type="checkbox"/> 31 martie <input type="checkbox"/> 30 septembrie

2.	Date despre beneficiarul drepturilor cuvenite din cadrul sistemului public de pensii
2.1	Numele și prenumele
2.2	Număr decizie de acordare a unor drepturi de pensie
2.3	Cod numeric personal în România (așa cum figurează în baza de date a casei teritoriale de pensii)

3.	Adresa de domiciliu/locului de ședere permanentă (așa cum rezultă din decizia emisă de casa teritorială de pensii)
3.1	Denumirea băncii
3.2	Adresa băncii
3.3	Cod de identificare bancară (BIC/SWIFT/SORT CODE/COD ABA)
3.4	Numărul de cont internațional bancar (IBAN)

4.	
4.1	Certific faptul că datele de mai sus sunt reale și corecte.
4.2	Mă oblig a anunța casa teritorială de pensii competentă, în termen de 15 zile, cu privire la orice schimbare ce va surveni referitor la cele declarate mai sus.
4.3	În cazul în care nu îmi voi respecta angajamentul asumat prin prezenta declarație, voi fi pe deplin responsabil de consecințele inacțiunii mele.
4.4	Am completat și am citit cu atenție conținutul declarației de mai sus, după care am semnat.

5.	Semnătura beneficiarului nerezident dată în fața autorității legale

B. Partea B se completează de către autoritatea în fața căreia se prezintă beneficiarul nerezident ale cărui date personale sunt înscrise la partea A⁽³⁾.

6.	Declarăm că documentul a fost semnat personal de beneficiarul nerezident ale cărui date personale sunt menționate în partea A ⁽⁴⁾ .		
6.1	Denumire:		
6.2	Număr de identificare al instituției:		
6.3	Adresă:		
6.4	Telefon:	Fax:	
6.5	Adresa WEB:	E-mail:	
6.6	Ștampilă:	6.7	Data:
		6.8	Semnătură:
		

(1) Sintagma „beneficiar nerezident” desemnează beneficiarul sistemului public de pensii, având locul de ședere obișnuită pe teritoriul unui stat membru al Uniunii Europene, al Spațiului Economic European, Elveției, Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord sau pe teritoriul unui stat cu care România aplică acorduri bilaterale de securitate socială care prevăd exportul prestațiilor, respectiv domiciliul pe teritoriul unui stat cu care România nu aplică niciun instrument juridic cu caracter internațional sau supranațional în domeniul securității sociale care să prevadă exportul prestațiilor.

(2) Pentru a beneficia de drepturile cuvenite din partea casei teritoriale de pensii competente, beneficiarul nerezident are obligația de a transmite un certificat care atestă faptul că acesta este în viață.

— În cazul noilor beneficiari nerezidenți, dacă între data depunerii cererii de pensionare și data primei plăți a pensiei stabilite prin decizia de acordare a unor drepturi de pensie s-au scurs mai mult de 6 luni, casa teritorială de pensii competentă va transmite, împreună cu decizia de acordare a unor drepturi de pensie și cu o scrisoare de informare, un exemplar al certificatului de viață, urmând ca prima plată a drepturilor de pensie să se efectueze, în acest caz, după primirea exemplarului completat al certificatului, semnat și ștampilat, care atestă faptul că beneficiarul este în viață. În situația în care beneficiarii nerezidenți au transmis direct casei teritoriale de pensii competente sau prin intermediul instituției de asigurări sociale de pe teritoriul statului de ședere obișnuită detaliile bancare actuale, în perioada menționată mai sus, de 6 luni, obligația confirmării existenței noilor beneficiari nerezidenți prin transmiterea unui certificat de viață se stinge.

(2a) Pentru a beneficia de drepturile cuvenite din cadrul sistemului public de pensii, beneficiarul nerezident aflat în plată are obligația de a transmite semestrial, până cel târziu la data de 31 martie, respectiv până la data de 30 septembrie a fiecărui an, un certificat de viață.

În cazul beneficiarilor nerezidenți aflați în plată, în situația în care un beneficiar nerezident nu prezintă sau nu transmite certificatul de viață în termenul indicat, casa de pensii competentă suspendă plata drepturilor de pensie ale acestuia, începând cu luna următoare expirării termenelor prevăzute la pct. 1.4 din partea A.

Dacă beneficiarul nerezident transmite certificatul de viață după expirarea termenului indicat, drepturile cuvenite din cadrul sistemului public de pensii vor fi reluate în plată de la data suspendării, cu respectarea termenului general de prescripție și numai dacă între data suspendării și data reluării plății nu a intervenit, conform legii, o altă cauză de suspendare sau de încetare a plății.

(3) Instituții de pensii, autorități administrative locale, notari publici de pe teritoriul statului de domiciliu, respectiv de reședință, oficii consulare, birouri ale patronatelor cu care Casa Națională de Pensii Publice a încheiat protocoale de colaborare: Institutul Național de Asistență Socială (INAS) din Italia, Institutul Național Confederal de Asistență (INCA) din Italia și Institutul de Tutelă și Asistență a Muncitorilor (ITAL — UIL) din Italia etc.

(4) La solicitarea beneficiarului nerezident, autoritatea legală menționată la nota ⁽³⁾ certifică faptul că partea A a certificatului de viață a fost semnată personal de titularul drepturilor, completând în acest sens partea B a certificatului.

ACTE ALE INSTANTELOR DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

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

SENTINȚA CIVILĂ Nr. 1 îndreptată prin Încheierea din 20 mai 2024 Ședința publică din 4 ianuarie 2022

Dosar nr. 8.178/2/2021

Curtea constituită din:
Președinte — Amer Jabre
Grefier — Georgeta Postea

Pe rol fiind soluționarea acțiunii în contencios administrativ și fiscal formulată de reclamantul X și petentul X, cu domiciliul în X, în contradictoriu cu pârâții **Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, Guvernul României și 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 reclamantul X, prin avocat X, în baza împuternicirii avocațiale (copie) aflate la dosarul cauzei și pârâțul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin consilier juridic X, cu împuternicire pe care o depune la dosar, lipsind petentul X și pârâții Guvernul României și Ministerul Afacerilor Interne, prin Direcția generală juridică.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință care învederează Curții faptul că la data de 30.12.2021, prin serviciul registratură, s-a depus de către reclamantul X o cerere precizatoare 1 exemplar (e-mail), precum și faptul că la data de 30.12.2021 s-a depus de către pârâțul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență întâmpinare la cererea modificatoare.

La interpelarea expresă a Curții, dacă s-a primit cererea precizatoare a acțiunii și cererea de intervenție accesorie, pârâțul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin consilier juridic, arată că a luat cunoștință de acestea, precum și faptul că a depus întâmpinare.

La interpelarea expresă a Curții, dacă s-a lecturat întâmpinarea formulată de pârâțul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, reclamantul, prin avocat, arată că a luat cunoștință de aceasta.

Curtea acordă cuvântul pe excepția netimbrării acțiunii, invocată de Guvernul României.

Reclamantul, prin avocat, apreciază că acțiunea a fost timbrată, solicitând a se avea în vedere faptul că odată cu cererea introductivă a depus dovada achitării taxei de timbru; la acel moment a timbrat cu suma de 70 lei, respectiv 50 lei pe capătul de cerere privind suspendarea și 20 lei pe ordonanța președințială, iar ulterior, în momentul în care a transformat cererea în cerere de drept comun, a depus suplimentar dovada achitării diferenței taxei de timbru pentru cererile de drept comun, astfel încât apreciază că cererea este legal timbrată.

Pârâțul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin consilier juridic, lasă la aprecierea instanței.

Curtea va respinge excepția netimbrării acțiunii ca neîntemeiată, dat fiind că din înscrisurile depuse la dosarul cauzei rezultă că reclamantul și-a îndeplinit obligația de timbrare a acțiunii.

De asemenea, acordă cuvântul pe admisibilitatea în principiu a cererii de intervenție accesorie, formulată de petentul X.

Reclamantul, prin avocat, apreciază că cererea de intervenție accesorie este admisibilă în principiu.

În primul rând, solicită a se respinge excepția lipsei de interes a petentului, observându-se că petentul încă din cuprinsul cererii

de intervenție accesorie și-a justificat interesul, a motivat faptul că nu este o persoană vaccinată și nici nu are cum să se vaccineze, având în vedere că este o persoană hipertensivă și, mai mult decât, atât a și fost sancționată contravențional.

Referitor la condițiile de admisibilitate în principiu a cererii de intervenție accesorie, singura condiție este justificarea interesului propriu; or, în prezenta cauză se solicită anularea hotărârii Guvernului, hotărâre ce se impune inclusiv pentru petent, care nu este o persoană vaccinată, nici nu este trecută prin boală, deci nu este deținător de certificat COVID-19.

Curtea aduce la cunoștință că s-a mai invocat și o relație de prietenie cu reclamantul.

Reclamantul, prin avocat, arată că aceasta, din punctul său de vedere, este subiectivă.

Pârâțul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin consilier juridic, referitor la cererea de intervenție accesorie, apreciază că este inadmisibilă, intervenientul accesoriu nu justifică un interes propriu, în sensul de folos practic, în opinia sa nefiind suficient ca motivare obținerea unei practici judiciare favorabile în ceea ce îl privește.

Curtea va încuviința în principiu cererea de intervenție accesorie, pentru motivele ce vor fi menționate în scris în cuprinsul practicei.

Totodată, acordă cuvântul pe excepția inadmisibilității cererii de chemare în judecată formulate inițial, prin care se solicita pronunțarea unei ordonanțe președințiale, având în vedere că nu s-a renunțat la această excepție, invocată de Guvernul României.

Reclamantul, prin avocat, apreciază că această excepție este lipsită de obiect, în condițiile în care cererea a fost transformată în cerere de drept comun.

Pârâțul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin consilier juridic, lasă la aprecierea instanței referitor la excepția invocată de Guvernul României.

Curtea va respinge, ca rămasă fără obiect, excepția inadmisibilității cererii de pronunțare a unei ordonanțe președințiale, dată fiind transformarea acțiunii de către reclamant într-o acțiune în anulare de drept comun.

Totodată, Curtea invocă, din oficiu, excepția lipsei calității procesuale pasive a Ministerului Afacerilor Interne și acordă cuvântul pe aceasta.

Reclamantul, prin avocat, arată faptul că, ținând cont de toate înscrisurile care au fost depuse la dosarul cauzei, de nota de fundamentare și de analiza factorilor de risc și celelalte documente depuse la dosarul cauzei, apreciază că această excepție se impune a fi admisă, deoarece pârâțul Ministerul Afacerilor Interne nu are calitate procesuală pasivă.

Pârâțul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin consilier juridic, solicită admiterea excepției și să se dispună scoaterea din cauză a Ministerului Afacerilor Interne prin Direcția Juridică.

Curtea va rămâne în pronunțare pe excepția lipsei calității procesuale pasive a Ministerului Afacerilor Interne.

Totodată, acordă cuvântul pe excepția autorității de lucru judecat provizorie, invocată de către Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență.

Pârâtul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin consilier juridic, învederează faptul că, conform art. 430 alin. (4) din Codul de procedură civilă, a invocat excepția autorității de lucru judecat provizorie, întrucât Curtea de Apel București — Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal s-a pronunțat pe toate capetele de cerere în Dosarul nr. 6.757/2/2021, prin Sentința civilă nr. 1.951 din 16.12.2021.

La interpelarea expresă a Curții, dacă în cauza menționată era identitate de părți, pârâtul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin consilier juridic, arată că nu erau aceleași părți, totodată depunând practică judiciară în acest sens.

Reclamantul, prin avocat, apreciază că nu se poate reține autoritatea de lucru judecat provizorie; efectul pozitiv al autorității de lucru judecat se poate reține atunci când sunt îndeplinite condițiile autorității de lucru judecat, iar una dintre condiții este aceea ca hotărârea să fie definitivă, iar în cazul acesta nu este vorba despre o hotărâre definitivă, apreciind că nu se poate reține efectul pozitiv al autorității de lucru judecat.

Mai mult decât atât, în doctrină se reține că trebuie să existe și identitate de părți; or, în această cauză nu există identitate de părți, în afară de Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, dar se discută de un act administrativ, nu este vorba de aceiași reclamanți, astfel încât nu consideră că se poate da curs efectului pozitiv.

În timpul dezbaterilor se prezintă și intervenientul X.

Curtea procedează la identificarea intervenientului, care se legitimează cu cartea de identitate; totodată, curtea aduce la cunoștință faptul că s-a acordat cuvântul pe excepția autorității de lucru judecat provizorie, invocată de pârâtul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, care vizează întreaga acțiune.

Intervenientul X solicită respingerea acesteia ca nefondată, dat fiind faptul că nu există identitate de părți, deci hotărârea nu este opozabilă, nu există aceeași cauză, fiind invocate motive de nulitate diferite, solicitând respingerea acesteia.

Reclamantul, prin avocat, solicită a se avea în vedere și situația atipică a reclamantului din prezenta cauză, solicitând a se avea în vedere faptul că reclamantul are anticorpi potrivit analizelor efectuate, nu este doar o persoană nevaccinată și netrecută prin boală, este o persoană nevaccinată, trecută prin boală, dar care nu a raportat, nu din propria culpă, ci nu și-a dat seama că suferă de COVID-19 și are anticorpi, astfel încât cauza trebuie privită particular, nu ca celelalte cauze.

Curtea acordă cuvântul pe excepția inadmisibilității cererii de suspendare, invocată de Guvernul României.

Pârâtul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin consilier juridic, solicită admiterea excepției inadmisibilității cererii de suspendare, invocată de către Guvernul României, în ceea ce privește inadmisibilitatea cererii de suspendare, atât în ceea ce privește hotărârea Guvernului, cât și în ceea ce privește hotărârea C.N.S.S.U. care a stat la baza emiterii hotărârii Guvernului.

Reclamantul, prin avocat, solicită a se avea în vedere deciziile Curții Constituționale invocate în cererea introductivă și cererea modificatoare, toate prevederile dreptului comunitar invocate, deciziile Curții Europene a Drepturilor Omului invocate și, de asemenea, Cauza C432/05 invocată de către intervenientul accesoriu în intervenția accesorie, cauză pe care înțelege să o invoce, inclusiv practica Înaltei Curți de Casație și Justiție.

De asemenea, apreciază că suspendarea este admisibilă prin raportare la dreptul internațional și dreptul comunitar aplicabil, inclusiv și prin raportare la considerentele tuturor deciziilor Curților Constituționale invocate.

Intervenientul X solicită respingerea excepției ca vădit nefondată, dat fiind faptul că în procedura de atac internă nu există o cale de atac efectivă, astfel încât să asigure

justițiabilului limitarea caracterului dreptului temporar al stării de urgență de sănătate publică prevăzut de art. 53 alin. (2) din Constituție, ceea ce are drept consecință o permanentizare a efectelor potențial negative.

Curtea acordă cuvântul pe excepția inadmisibilității acțiunii pentru neparcurgerea procedurii prealabile, pentru faptul că nu s-a solicitat revocarea pe cale administrativă, invocată de Guvernul României prin întâmpinare.

Pârâtul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin consilier juridic, solicită admiterea excepției invocate de Guvernul României.

Reclamantul, prin avocat, solicită respingerea excepției, apreciind că această procedură prealabilă administrativă nu era obligatorie prin raportare la dispozițiile art. 7 alin. (5) din Legea contenciosului administrativ, fiind vorba de acte administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice; mai mult decât atât, procedura prealabilă administrativă privește doar actele administrative individuale; or, în prezenta cauză nu este vorba de acte administrative individuale.

Intervenientul X solicită respingerea excepției ca vădit nefondată și să se acorde și o amendă judiciară, deoarece Guvernul României își invocă propria culpă pentru neadoptarea unei legi care să se pună în acord cu Hotărârea Guvernului nr. 1.242/2021.

Reclamantul, prin avocat, învederează Curții faptul de a se avea în vedere că, cel puțin din calculele sale, termenul de 45 de zile în care Guvernul României sau autoritățile abilitate trebuiau să adopte o procedură, ținând cont de considerentele și de hotărârile Curții Constituționale, s-a împlinit.

Cu atât mai mult există o culpă a autorităților pentru nereglementarea unei proceduri care să asigure efectiv dreptul de acces la justiție în ceea ce privește măsurile adoptate în temeiul Legii nr. 55/2020.

Curtea acordă cuvântul pe excepția lipsei calității procesuale pasive, invocată de Guvernul României, pe capătul de cerere privind anularea Hotărârii C.N.S.S.U. nr. 112/2021.

Reclamantul, prin avocat, învederează Curții faptul că cererea de chemare în judecată a fost formulată în contradictoriu cu Guvernul României pentru hotărârea Guvernului, în contradictoriu cu C.N.S.S.U. pentru hotărârea C.N.S.S.U.; nu avea cum să menționeze, adică era lipsit de sens să menționeze că cheamă Guvernul pentru hotărâre, cheamă C.N.S.S.U. pentru hotărârea C.N.S.S.U.; este de la sine înțeles acest lucru, astfel încât solicită respingerea acestei excepții.

Pârâtul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin consilier juridic, în ceea ce privește lipsa calității procesuale pasive a Guvernului României pe hotărârea C.N.S.S.U., solicită admiterea acesteia, iar în același timp înțelege să invoce din partea C.N.S.S.U. excepția lipsei calității procesuale pasive în ceea ce privește anularea hotărârii Guvernului.

Intervenientul X solicită respingerea excepției lipsei calității procesuale pasive invocate de Guvernul României, ca lipsită de obiect.

Curtea acordă cuvântul pe excepția lipsei calității procesuale pasive în ceea ce privește anularea hotărârii de Guvern, invocată de C.N.S.S.U.

Reclamantul, prin avocat, solicită respingerea excepției lipsei calității procesuale pasive în ceea ce privește anularea hotărârii de Guvern invocată de C.N.S.S.U., pentru aceleași considerente expuse în ceea ce privește excepția lipsei calității procesuale pasive invocată de Guvernul României pe capătul de cerere privind anularea Hotărârii C.N.S.S.U. nr. 112/2021.

Curtea acordă cuvântul pe excepția lipsei de interes a reclamantului, invocată de C.N.S.S.U. prin întâmpinare.

Pârâtul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin consilier juridic, solicită admiterea excepției,

Întrucât susținerile din cuprinsul cererii inițiale de chemare în judecată, precum și din cuprinsul cererii modificatoare nu justifică un interes al acestuia, concluziile reclamantului nu sunt fundamentate de niciun studiu, motiv pentru care solicită a se dispune în consecință.

Reclamantul, prin avocat, solicită respingerea excepției lipsei de interes a reclamantului, precizând că a detaliat în cuprinsul cererii introductive și în cuprinsul cererii modificatoare interesul reclamantului.

În primul rând, solicită a se avea în vedere situația particulară a reclamantului, iar în al doilea rând nu se poate reține, astfel cum a invocat C.N.S.S.U., faptul că nu s-au adus precizări cu privire la iminența producerii unui prejudiciu material asupra patrimoniului reclamantului; a anexat la dosarul cauzei o serie de procese-verbale prin care reclamantul a fost sancționat contravențional și totodată menționează faptul că reclamantul a fost sancționat contravențional inclusiv în temeiul acestei hotărâri a Guvernului, astfel încât prejudiciul material este clar.

În situația în care instanțele judecătorești nu vor anula procesele-verbale de contravenție, acesta va trebui să achite aceste amenzi; mai mult decât atât, a depus la dosarul cauzei și un act medical cu privire la situația medicală a reclamantului, în sensul că medicul specialist i-a recomandat să nu poarte mască facială, fiindcă are un diagnostic care nu-i permite purtarea măștii faciale.

Mai mult decât atât, solicită a se avea în vedere acele susțineri privind modul în care autoritățile statului au înțeles să-i comunice un proces-verbal, i-au impactat viața personală și familială, au creat o situație de stres asupra minorilor, asupra copiilor reclamantului, astfel încât interesul reclamantului rezultă indubitabil din probele depuse la dosarul cauzei, solicitând respingerea lipsei de interes.

Pârâțul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin consilier juridic, învederează faptul că s-a indicat un număr de cinci dosare contestate la Judecătoria Sectorului 1 și Judecătoria Sectorului 5, însă, din verificările efectuate, aceste amenzi sunt aplicate de colegii de la Jandarmeria Română în cursul lunii octombrie 2021, motiv pentru care consideră că nu au legătură cu obiectul prezentei cauze.

Intervenientul X solicită respingerea excepției și amendarea autorităților publice care au invocat excepția cu rea-credință; reclamantul a depus procese-verbale de contravenție în cuprinsul cărora s-au aplicat sancțiuni pecuniare uriașe, iar referitor la critica invocată de domnul consilier juridic solicită a se observa că, potrivit art. 23 din Legea nr. 554, în ipoteza admiterii acțiunii în anulare, considerentele, precum și hotărârea dobândesc autoritate de lucru judecat.

Ceea ce va rămâne nelegal în temeiul acestei H.G. va rămâne nelegal și pentru celelalte H.G., orice alt raționament fiind lipsit de logică.

La interpelarea expresă a Curții, dacă mai sunt alte excepții de invocat, intervenientul arată că are de invocat două excepții, și anume excepția inexistenței hotărârii C.N.S.S.U. nr. 36/2020 depusă de C.N.S.S.U. la dosar, pentru că aceasta nu aparține fondului activ al legislației, raportat la considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 429/2019, paragrafele 29 și 30; Curtea Constituțională spune că pronunțarea asupra excepției inexistenței actului nepublicat este o etapă ulterioară celei administrării și aprecierii probelor, excepția inexistenței putând fi supusă aprecierii exclusive a instanței care judecă cauza.

Curtea aduce la cunoștință faptul că nu formează obiectul acțiunii anularea acestui act.

Intervenientul X arată că înțelege, dar aceasta a fost formulată ca apărare prin întâmpinare, motiv pentru care solicită admiterea excepției; iar cealaltă este excepția lipsei calității de reprezentant a Direcției generale juridice pentru M.A.I.

deoarece capacitatea sau personalitatea juridică a unei instituții înseamnă asumarea unor drepturi și obligații civile.

Or, Direcția generală juridică este un dezmembrământ al Ministerului Afacerilor Interne, fără personalitate juridică, care nu poate sta în justiție și să prezinte interesele și drepturile acestora; este lipsită de relevanță existența acelor ordine de ministru prin care se conferă această posibilitate, pentru că din definiția personalității juridice prevăzută la art. 193 din Codul civil (dacă nu se înșală) nu poate să aibă această posibilitate.

Curtea va califica drept apărare de fond excepția inexistenței Hotărârii C.N.S.S.U. nr. 36/2020, urmând a se pune concluzii cu privire la aceasta, fie cu ocazia dezbaterilor pe fond, fie pe cererea de suspendare, astfel cum se va aprecia că este relevant de către părți.

Totodată, acordă cuvântul pe excepția lipsei calității de reprezentant a Direcției generale juridice pentru M.A.I.

Reclamantul, prin avocat, în ceea ce privește excepția lipsei de reprezentant a Direcției generale juridice pentru M.A.I., o lasă la aprecierea instanței.

Pârâțul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin consilier juridic, lasă la aprecierea instanței.

Curtea va rămâne în pronunțare asupra excepției lipsei de reprezentant a Direcției generale juridice pentru M.A.I. și acordă cuvântul atât în ceea ce privește probatoriul, cât și pe cererea de suspendare.

Reclamantul, prin avocat, arată că pe cererea de suspendare nu există probatoriul suplimentar; doar ca și un motiv în plus solicită a se avea în vedere Cauza C43/32/05 și considerentele acesteia menționate în cererea de intervenție accesorie.

În ceea ce privește cererea de suspendare, solicită admiterea acesteia și a se avea în vedere toate considerentele expuse în cadrul cererii introductive și al cererii modificatoare, avându-se în vedere faptul că este vorba de drepturi garantate de Constituție, drepturi garantate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, dreptul de acces efectiv la instanță, și de asemenea, drepturi garantate de Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

De asemenea, solicită a se mai avea în vedere și practica Înaltei Curți de Casație și Justiție invocate și dreptul comunitar invocat.

Intervenientul X solicită suspendarea acțiunii abuzive a autorităților publice, care se desfășoară de aproximativ doi ani de zile; nu ne mai aflăm într-o situație extraordinară care nu poate fi combătută decât prin adoptarea unor măsuri invazive, de genul prezentării unor dovezi de testare, vaccinare sau trecere prin boală.

Mai arată faptul că statul român a avut la dispoziție doi ani de zile să își adapteze corespunzător unitățile medicale astfel încât sistemul de sănătate publică să facă față unei astfel de situații; mai mult, aceste măsuri a căror suspendare se cere nu urmăresc un scop legitim al eliminării persoanelor suspecte de a fi infectate cu virusul SARS-CoV-2, ci sunt un instrument de îngrijire a libertăților fundamentale, care este contrar dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituția României privitoare la statul de drept și respectarea drepturilor și libertăților fundamentale obținute în urma Revoluției din 1989.

Cu privire la admisibilitate, aceasta a fost un aspect cu privire la cazul bine justificat, iar cu privire la paguba iminentă, solicită a se observa faptul că atât reclamantul, cât și intervenientul în cauză nu pot să beneficieze de exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale, fiindu-le interzis, deoarece, din considerente fie personale, fie medicale, dacă nu te vaccinezi, dacă nu te testezi sau dacă nu te îmbolnăvești, drepturile nu mai pot fi exercitate.

Nu se poate susține faptul că, dacă ai posibilitatea testării, ai dreptul asigurat, pentru că dreptul îți aparține ție ca individ, nu statului.

Cu privire la admisibilitate, pe lângă decizia Curții de Justiție a Uniunii Europene, pe care o consideră aplicabilă *mutatis mutandis* în cauza dedusă judecării, solicită a se observa că nu există niciun act normativ în legislația României prin care să se certifice starea de pandemie, iar considerentele C.N.S.S.U. referitoare la existența decretului prezidențial nu pot fi primite, pentru că decretul prezidențial a stabilit o altă situație, prevăzută la situațiile de excepții din art. 5 alin. (3), și anume existența unei stări de urgență; or, nu poate fi extinsă și la ipoteza pandemiei sau epidemiei.

Pârâțul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin consilier juridic, în ceea ce privește cererea de suspendare, o lasă la aprecierea instanței.

Curtea acordă cuvântul pe cererea de probe în ceea ce privește acțiunea în anulare.

Reclamantul, prin avocat, arată că nu are alte înscrisuri de depus.

Curtea acordă cuvântul pe fondul cererii în anulare.

Reclamantul, prin avocat, solicită admiterea cererii, astfel cum a fost formulată, modificată și precizată.

Apreciază faptul că Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență și Guvernul României își invocă propria culpă, aceștia justifică necesitatea adoptării acestor măsuri pentru faptul că nu sunt suficiente paturi pentru bolnavii de COVID-19.

Mai arată faptul că au trecut aproape doi ani, iar Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență invocă Legea nr. 55/2020, invocă necesitatea ocrotirii sănătății publice; or, dacă Legea nr. 55/2020 și tot cadrul normativ preexistent le permite să adopte aceste măsuri pentru a asigura această presupusă sănătate, a ocroti această presupusă sănătate publică, avea obligația să doteze unitățile medicale, să angajeze personalul medical corespunzător, pentru a nu se ajunge la a elimina sau a aduce restrângeri drepturilor și libertăților fundamentale.

Într-adevăr, Legea nr. 55/2020 permite restrângerea drepturilor și libertăților, însă restrângerea trebuie să se facă în acord cu Constituția României, cu dreptul comunitar și practica Curții Europene a Drepturilor Omului.

Mai mult decât atât, Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin întâmpinarea formulată, a susținut faptul că reclamantul își invocă propria omisiune, însă aici nu este vorba de invocarea propriei omisiuni. De asemenea, a invocat că dorește protejarea sănătății, inclusiv a reclamantului, și aduce în discuție testarea și pune testarea pe o poziție ierarhic superioară față de situația în care o persoană are anticorpi. Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență susține că aceste măsuri sunt necesare și că vaccinarea este singura metodă, pentru faptul că prin vaccinare se pot obține anticorpi. Or, reclamantul are anticorpi și nu doar reclamantul, ci și orice altă persoană care se află în situația reclamantului; or, se neagă cu totul existența acestor anticorpi, însă se susține că se dorește vaccinarea pentru crearea anticorpilor.

În ceea ce privește întâmpinarea formulată de pârâțul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, consideră că acesta a săvârșit un abuz de drept și, de asemenea, a nesocotit două articole foarte importante din Constituția României, înfăptuirea justiției și instanțele judecătorești, solicitând a se avea în vedere faptul că judecătorii sunt independenți și se supun numai legii, iar controlul judecătoresc al actelor administrative pe calea contenciosului administrativ este garantat.

Or, prin întâmpinare pârâțul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență a criticat practica acestui complet de judecată, în condițiile în care o hotărâre a unei instanțe judecătorești poate fi supusă numai controlului instanței ierarhic superioare, astfel încât consideră că prin susținerile sale din

cuprinsul întâmpinării pârâțul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență a nesocotit aceste dispoziții ale Constituției României, inclusiv statutul magistraților potrivit Legii privind statutul magistraților, nefiind vorba de un recurs în Dosarul nr. 7.277. Dacă ar fi fost vorba de un recurs în Dosarul nr. 7.277, ar fi înțeles acele aprecieri cu privire la motivare, însă în acest dosar consideră că este un abuz de drept.

Intervenientul învederează faptul că în convergență cu susținerile doamnei avocat dorește să sublinieze această atitudine abuzivă prezentată de pârâțul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin întâmpinare, cu privire la criticile aduse hotărârilor judecătorești, în special hotărârii pronunțate în Dosarul nr. 2.516/2/2021; cumva se invocă culpa completului, în condițiile în care președinta Curții de Apel București a dispus printr-o rezoluție ca prezentul complet să judece respectiva cerere. Mai mult, invocă că nelegala compunere este o culpă a prezentei instanțe, în condițiile în care sigur în respectivul dosar s-a încălcat și autoritatea de lucru judecat, prin care a invocat nelegala compunere, dar, dincolo de aceste spețe, într-adevăr, aduce critici hotărârilor pronunțate de prezenta instanță în mod vădit nefondat.

Prin întâmpinările formulate de M.A.I. și C.N.S.S.U. se spune că Guvernul nu este inițiator, ci este adoptator. În Decizia nr. 239/2020 a Curții Constituționale se subliniază expres că Guvernul, în raport cu ordonanța de urgență, este atât inițiator, cât și cel care adoptă hotărârea.

O interpretare contrară a dispozițiilor Legii nr. 248/2013 ar goli de conținut acele dispoziții pentru că s-ar ajunge la ipoteza în care Consiliul Economic și Social să nu-și mai îndeplinească rolul constituțional, de organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului și să fie strict al Parlamentului pentru proiectele legislative depuse fie de senatori, fie de deputați.

Cu referire la lipsa de inițiator a M.A.I., nu știe dacă s-a depus documentația administrativă la dosar, însă de pe site-urile autorităților publice, reiese că adresele de înaintare ale proiectului de hotărâre a Guvernului au ca emitent Departamentul pentru Situații de Urgență, deci nici ministerul ca autoritate publică și nici nu sunt semnate respectivele adrese de ministrul afacerilor interne.

Cu atât mai mult cu cât Guvernul prin întâmpinare specifică că a respectat dispozițiile Hotărârii Guvernului nr. 561/2009, se poate observa cu claritate că nu sunt respectate în această cauză.

În ceea ce privește aplicarea dispozițiilor art. 7 sau 73 din Legea 55/2020, care conferă C.N.S.S.U. sau ministerelor de resort competența să propună spre adoptare Guvernului hotărâri, solicită a se observa că această dispoziție unică nu poate constitui temei în prezenta cauză, deoarece această dispoziție se interpretează distinct, fără a se corobora cu dispozițiile art. 4 alin. (1); aceasta ar însemna că, oricând, orice minister, orice C.N.S.S.U., orice DSU ș.a.m.d., ar putea să propună prelungirea stării de alertă și atunci norma de la art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55 ar fi golită de conținut în contradictoriu cu orice principiu din teoria generală a dreptului.

Referitor la critica avizului Consiliului Legislativ, prin nesocotirea avizului prin adrese, pare a fi motivat principiul nediscriminării, însă singura critică care mai rămâne în picioare, dintre cele invocate prin cererea de intervenție, ar fi faptul că nu s-a propus printr-o notă justificativă.

Referitor la condițiile legale de prelungire a stării de alertă, solicită a se observa că, prin Decizia Curții Constituționale nr. 392/2021, s-a stabilit clar că prelungirea stării de alertă este circumscrisă unor condiții obiective, clare, care trebuie analizate cumulativ, nefiind îndeplinită una dintre cele 5 condiții, iar starea de alertă este nulă.

Învvederează că nu poate fi primită critica M.A.I. conform căreia instanța de judecată nu poate analiza, din moment ce

Curtea Constituțională a stabilit clar că nici amploarea situației de urgență nu este îndeplinită deoarece cazurile au fost în continuare scădere, nici intensitatea situației de urgență nu este îndeplinită raportat la faptul că se menționează că ar fi apărut o nouă tulpină și așa se poate prelungi la infinit această stare de urgență.

Pentru considerentele arătate, solicită anularea în întregime a hotărârii Guvernului, iar în subsidiar, în măsura în care se apreciază că criticile de nelegalitate nu sunt întemeiate, să se anuleze doar măsurile din anexă până la soluționarea fondului.

Pârâtul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin consilier juridic, solicită respingerea acțiunii pentru argumentele expuse pe larg prin întâmpinare.

În ceea ce privește măsurile propuse de către Comitetul Național pentru Situații de Urgență pe durata stării de alertă, solicită a se observa că hotărârile comitetului au fost emise cu respectarea condițiilor de legalitate și oportunitate, indicând în acest sens, în cuprinsul întâmpinării formulate, la pagina 2, practică judiciară.

Referitor la constatarea pandemiei de COVID-19, respectiv H.C. N.S.S.U. nr. 36/2020, solicită a se avea în vedere hotărârea pronunțată de Curtea de Apel București — Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr. 4.457/2/2021 prin care a fost respinsă acțiunea, menținută de către Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr. 3.979 din 16.09.2021.

În ceea ce privește recunoașterea certificării pandemiei, solicită a se avea în vedere dosarele nr. 4.657/2/2021 și nr. 4.781/2/2021.

Potrivit art. 3 alin. (2) din Legea nr. 55, starea de alertă poate fi prelungită ori de câte ori analiza factorilor de risc indică necesitatea menținerii răspunsului amplificat pentru o perioadă de timp suplimentară.

Consideră că nu există discriminare, întrucât ținerea sub control a numărului de cazuri și sprijinirea unor măsuri care să conducă la reducerea cifrei de infectări constituie un scop legitim pe care autoritățile îl urmăresc în îndeplinirea obligațiilor de a asigura dreptul la sănătate publică.

Pentru considerentele arătate, precum și pentru cele expuse pe larg prin întâmpinare, solicită respingerea cererii ca neîntemeiată.

Reclamantul, prin avocat, depune concluzii și înscrisuri doveditoare reprezentând cheltuieli de judecată referitoare la taxele de timbru, și cheltuielile de 1.000 lei reprezentând cheltuieli de fotocopiere și cheltuieli de deplasare, fără onorariu de avocat.

Intervenientul X solicită cheltuieli de judecată reprezentând plata taxelor de timbru — 10 lei către C.N.S.S.U. și 10 lei către Guvernul României, taxă de timbru pentru cererea de intervenție.

Pârâtul Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin consilier juridic în ceea ce privește cheltuielile de judecată, le lasă la aprecierea instanței.

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

În ceea ce privește motivele care au dus la încuviințarea în principiu a cererii de intervenție accesorie în interesul reclamantului, formulată de X, Curtea reține că, potrivit art. 61 alin. (1) din Codul de procedură civilă, cererea de intervenție accesorie poate fi formulată de oricine are interes, textul nefăcând distincție între interesul patrimonial și interesul moral.

Ca atare, cererea de intervenție accesorie poate fi formulată și de o persoană care justifică un interes moral în susținerea poziției procesuale a uneia dintre părțile originare din proces, cu condiția, evident, ca elementele factuale pe care le învederează să fie suficient de convingătoare pentru a face dovada existenței unui astfel de interes.

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

Curtea apreciază că cele de mai sus sunt suficiente pentru a crea o legătură de interes între intervenient și poziția procesuală a reclamantului, astfel încât cererea de intervenție să fie considerată admisibilă în principiu.

Cereri

Prin acțiunea înregistrată pe rolul Curții de Apel București — Secția a IX-a în data de 22.12.2021, reclamantul X a chemat în judecată pe pârâtii Guvernul României, Comitetul Național pentru Situații de Urgență și Ministerul Afacerilor Interne, solicitând instanței ca, prin hotărârea pe care o va pronunța, să dispună, pe cale de ordonanță președințială:

1. anularea parțială a Hotărârii Guvernului nr. 1.242 din 8 decembrie 2021, în ceea ce privește articolele din anexele la aceasta care permit participarea la diverse activități numai persoanelor vaccinate/imunizate/testate;

2. anularea parțială a Anexei la Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 1.12/2021, în ceea ce privește articolele care permit participarea la diverse activități numai persoanelor vaccinate/imunizate/testate;

3. suspendarea Hotărârii Guvernului nr. 1.242/2021 în ceea ce privește articolele din Anexele la aceasta care permit participarea la diverse activități numai persoanelor vaccinate/imunizate/testate;

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

În motivare, reclamantul a afirmat următoarele:

Prin Hotărârea nr. 112/2021, Comitetul Național pentru Situații de Urgență a propus prelungirea stării de alertă și a măsurilor necesare 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 decembrie 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 decembrie 2021.

În ceea ce privește interesul reclamantului în promovarea prezentei acțiuni, arată că reclamantul nu este vaccinat și nici nu deține un certificat COVID-19 ca urmare a trecerii prin boală, însă are anticorpi neutralizanți pentru SARS-CoV-2 potrivit analizelor pe care le face cu caracter regulat.

A efectuat analize pentru detectarea anticorpilor neutralizanți SARS-CoV-2 atât în luna septembrie 2021, cât și în luna decembrie 2021 și de fiecare dată rezultatul a fost pozitiv, în sensul că au fost detectați anticorpi neutralizanți.

Prin urmare, reclamantul are anticorpii necesari combaterii îmbolnăvirii cu COVID-19, însă nu se bucură de plenitudinea drepturilor și libertăților recunoscute de Constituția României întrucât nu a fost îndeplinită această simplă formalitate de a fi raportată boala la Direcția de sănătate publică.

Pentru această simplă formalitate este obligat să avanseze costuri pentru a se testa atunci când dorește să participe la diverse activități, pentru care actele atacate condiționează accesul de deținere a unui certificat COVID-19, deși, în concret, are anticorpii necesari și nu prezintă risc nici de îmbolnăvire și nici de transmitere a bolii.

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

I. Legalitatea actului administrativ

Drepturile fundamentale i-au fost abolite în condițiile în care reclamantul trebuie să se testeze, deși, faptic, este în aceeași situație ca persoanele vaccinate sau cele trecute prin boală, dar pentru care îmbolnăvirea a fost raportată Direcției de sănătate publică și aceasta doar fiindcă nu a fost îndeplinită o formalitate — raportarea.

Consideră că așa-zisul scop al acestor măsuri adoptate de autorități este atins și în situația în care o persoană, în concret, are anticorpi neutralizanți, însă nu deține certificat COVID-19. Prin urmare, măsurile sunt aplicate discriminatoriu fiindcă unor persoane aflate în aceeași situație li se aplică reguli diferite, motiv pentru care actele atacate nu respectă cerința legalității.

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.”

Nu este în ipoteza incriminată de art. 53 alin. (2) care permite restrângerea drepturilor și libertăților fundamentale, întrucât restrângerea nu este aplicată în mod nediscriminatoriu și aduce atingere existenței dreptului sau libertății.

Este aplicată discriminatoriu pentru considerentele expuse anterior și aduce atingere existenței dreptului sau libertății întrucât, în lipsa testării, reclamantul nu are acces la toate activitățile vizate de actele atacate. Practic, în lipsa testării, deși are anticorpi neutralizanți, i-au fost abolite total drepturile și libertățile fundamentale pentru exercitarea cărora este necesară prezentarea unui certificat COVID-19.

De ce nu se impune testarea și persoanelor vaccinate sau celor trecute prin boală, raportate la Direcția de sănătate publică dacă scopul este combaterea răspândirii bolii? Doar pentru faptul că nu a îndeplinit această formalitate se neagă total protecția de care beneficiază și faptul că nu prezintă risc de îmbolnăvire? Nu trebuie să fie legea aceeași pentru toți aflați în situații asemănătoare și nu toți cetățenii sunt egali în fața legii? Acestea sunt principiile constituționale, legea supremă a acestei țări.

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.”

Cerința legalității hotărârilor atacate nu este îndeplinită, motiv pentru care se impune anularea acestora.

Art. 1 din O.G. 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 este garantat 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 O.G. 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 se anihilează exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale în mod discriminatoriu, încălcându-se astfel Constituția României, care este legea supremă a țării, precum și O.G. 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 a precizat anterior, considerentele sunt aceleași

de mai mult de un an și jumătate, nu mai este vorba de un eveniment excepțional cu evoluție necontrolată, imprezibilă.

Invocă 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, 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 temelie legală.

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

II. Invocă și Decizia Curții Constituționale nr. 457 din 25.06.2020, care a arătat că:

„Or, premisa este aceea că statul de drept, chiar și în perioada stării de alertă, consacră o serie de garanții menite să asigure respectarea drepturilor și a libertăților cetățenilor, respectiv încadrarea autorităților publice în coordonatele dreptului, impunând ca garanțiile juridice ale drepturilor prevăzute de Legea fundamentală în beneficiul cetățenilor să fie utilizate potrivit scopului pentru care au fost reglementate. [...]

Statul de drept constă în mai multe aspecte care sunt toate de importanță capitală și trebuie menținute într-un mod integral. Aceste elemente sunt principiul legalității, separarea puterilor, împărțirea puterilor, drepturile omului, monopolul statului asupra forței, administrarea publică și independentă a justiției, protecția vieții private, dreptul la vot, libertatea de acces la puterea politică, participarea democratică a cetățenilor și supravegherea de către aceștia a procesului decizional, luarea deciziilor, transparența guvernării, libertatea de exprimare, asociere și întrunire, drepturile minorităților, precum și regula majorității în luarea deciziilor politice. Statul de drept înseamnă că agențiile guvernamentale trebuie să funcționeze în cadrul legii și acțiunile lor trebuie să fie supuse controlului de către instanțele independente.”

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

Prin urmare, starea de alertă trebuie să aibă caracter temporar, iar măsurile restrictive trebuie să aibă caracter temporar, să fie graduale, proporționale cu nivelul de gravitate și necesare pentru înlăturarea unor amenințări iminente.

Or, folosind argumentele aduse în prezenta cauză cu privire la cerința legalității, conținutul actului administrativ nu este conform cu conținutul legii în baza căreia este emis fiindcă măsurile nu sunt nici proporționale și nici necesare pentru prevenirea și înlăturarea unei amenințări iminente.

Invocă și faptul că hotărârea Parlamentului României pentru încuviințarea stării de alertă este lipsită de fundament

constituțional, prin raportare la Decizia Curții Constituționale nr. 672/2021. Pe cale de consecință, cum se poate prelungi o stare de alertă dacă hotărârea prin care, inițial, starea de alertă a fost încuviințată a fost declarată neconstituțională? Aceste argumente sunt coroborate cu cele expuse în cererea modificatoare privind legalitatea existenței stării de alertă pe teritoriul României.

Adoptându-se această decizie prin raportare la Legea nr. 55/2020, Curtea Constituțională a arătat că nu se permite eludarea cadrului constituțional care guvernează legalitatea, separația puterilor în stat și condițiile restrângerii unor drepturi și libertăți.

III. Scopul instituirii certificatului COVID-19 la nivelul Uniunii Europene nu este acela de a condiționa participarea la diverse activități de deținere a acestui certificat și nici de a lipsi persoanele de drepturi și libertăți fundamentale prin intermediul acestui certificat.

Scopul adoptării Regulamentului nr. 2.021/953 rezultă din alineatele (1), (3), (6) (14), (15), (56) în care se vorbește exclusiv de libera circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre, precum și restricții la intrarea pe teritoriu. Același scop este reluat și în preambulul O.U.G. nr. 68/2021 care face referire la acest regulament și la facilitarea liberei circulații pe durata pandemiei de COVID-19. În concluzie, acest regulament și O.U.G. nr. 68/2021 vizează libera circulație a persoanelor, nu și utilizarea certificatului digital cu scopul restrângerii drepturilor și libertăților fundamentale.

Mai mult, utilizarea certificatului digital în acest scop este și contrară regulamentului în considerarea căruia a fost adoptată O.U.G. nr. 68/2021. A se observa alineatele (14) și (36) din preambulul regulamentului:

„Acesta nu ar trebui înțeles ca o facilitare sau ca o încurajare a adoptării de restricții privind libera circulație sau de restricții ale altor drepturi fundamentale, ca răspuns la pandemia de COVID-19, având în vedere efectele lor negative asupra cetățenilor și activităților economice din Uniune. Orice verificare a certificatelor care alcătuiesc certificatul digital al UE privind COVID nu ar trebui să determine introducerea unor restricții suplimentare privind libera circulație pe teritoriul Uniunii sau a unor restricții pentru călătoriile în interiorul spațiului Schengen.

Este necesar să se prevină discriminarea directă sau indirectă împotriva persoanelor care nu sunt vaccinate, de exemplu din motive medicale sau deoarece acestea nu fac parte din grupul-țintă pentru care vaccinul împotriva COVID-19 este administrat sau autorizat în prezent, cum ar fi copiii, sau deoarece nu au avut încă posibilitatea să fie vaccinate sau au ales să nu se vaccineze. Prin urmare, deținerea unui certificat de vaccinare sau deținerea unui certificat de vaccinare care indică un vaccin împotriva COVID-19 nu ar trebui să fie o condiție prealabilă pentru exercitarea dreptului de liberă circulație sau de utilizare a serviciilor de transport transfrontalier de persoane, cum ar fi companiile aeriene, trenurile, autocarele, feriboturile sau orice alt mijloc de transport. În plus, prezentul regulament nu poate fi interpretat ca instituind un drept sau o obligație de a fi vaccinat.”

Dacă emitentul regulamentului precizează, expres, că nu trebuie înțeles ca o facilitare sau ca o încurajare a adoptării de restricții ale altor drepturi fundamentale, de ce Guvernul României utilizează acest certificat tocmai pentru a restrânge drepturi fundamentale? De ce condiționează accesul în locuri sau participarea la activități de deținerea acestui certificat?

A se observa și următoarele considerente din preambulul regulamentului:

„Prin urmare, domeniul și perioada de aplicare ale tuturor măsurilor luate ar trebui să fie limitate cu strictețe, în concordanță cu efortul de a restabili libera circulație pe teritoriul

Uniunii, iar măsurile respective nu ar trebui să depășească ceea ce este strict necesar pentru a proteja sănătatea publică. (...)

Potrivit dovezilor științifice actuale, care continuă să evolueze, se pare că persoanele vaccinate sau care au avut un rezultat negativ recent la un test pentru depistarea COVID-19 și persoanele care s-au vindecat de COVID-19 în ultimele șase luni prezintă un risc redus de infectare a altor persoane cu SARS-CoV-2. Libera circulație a persoanelor care, potrivit unor dovezi științifice solide, nu reprezintă un risc semnificativ pentru sănătatea publică, de exemplu pentru că sunt imune și nu pot să transmită SARS-CoV-2, nu ar trebui să fie restricționată, întrucât astfel de restricții nu ar fi necesare pentru realizarea obiectivului de protecție a sănătății publice.”

În consecință, dacă legiuitorul comunitar a stipulat că libera circulație a persoanelor care, potrivit unor dovezi științifice solide (în privința reclamantului există aceste dovezi — analizele de depistare a anticorpilor), nu reprezintă un risc semnificativ pentru sănătatea publică, de exemplu pentru că sunt imune, nu ar trebuie să fie restricționată, de ce autoritățile române încalcă voința legiuitorului comunitar și lipsește persoanele de drepturi și libertăți fundamentale? Înșuși legiuitorul comunitar a zis că aceste restricții nu sunt necesare pentru realizarea obiectivului de protecție a sănătății publice.

„Statele membre pot, în conformitate cu dreptul Uniunii, să limiteze dreptul fundamental de liberă circulație din motive de sănătate publică. Orice restricții privind libera circulație a persoanelor pe teritoriul Uniunii care sunt instituite pentru a limita răspândirea SARS-CoV-2 ar trebui să se bazeze pe motive specifice și limitate de interes public, și anume protecția sănătății publice, astfel cum se precizează în Recomandarea (UE) 2020/1475. Este necesar ca astfel de măsuri să fie aplicate în conformitate cu principiile generale ale dreptului Uniunii, în special cu principiile proporționalității și nediscriminării.”

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 dintre 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 consecință, dreptul comunitar și considerentele pentru care a fost adoptat certificatul COVID-19 au prioritate, iar autoritățile române nu ar trebui să se abată de la considerentele regulamentului atunci când adoptă măsuri prin hotărârile de prelungire a stării de alertă.

IV. Admisibilitatea cererii și suspendarea hotărârii Guvernului

Supune atenției instanței de judecată Decizia nr. 392 din 8 iunie 2021, prin care Curtea Constituțională a decis:

„Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de X 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

prelungeste 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 prelungeste sau se încetează starea de alertă.

Face trimitere la paragrafele 46, 55, 56 ale acestei decizii.

Precizează că, în lipsa unor asemenea proceduri, se impunea aplicarea dreptului comunitar, mai exact a Recomandării nr. 8 din 1989, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, care garantează instanțelor posibilitatea suspendării actelor administrative nelegale și a jurisprudenței aferente, precum și a Recomandării nr. 16/2003 a aceleiași entități, potrivit căreia executarea deciziilor administrative trebuie să țină seama de drepturile și interesele particularilor.

Arată că, în lipsa unei proceduri speciale instituite de Legea nr. 55/2020, singura procedură prin care se poate asigura dreptul la un proces echitabil și accesul efectiv la o instanță este procedura ordonanței președințiale.

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 egale în drepturi cu persoanele vaccinate și cele trecute prin boală, pentru care îmbolnăvirea a fost raportată la Direcția de sănătate publică? Nu sunt.

Arată că o parte dintre 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.

Articolul 2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului

„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 îl lipsesc de aceste drepturi, deși este imunizat?!

Invocă 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 și Declarația Universală a Drepturilor Omului.

V. 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 consacrarî 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 ÎCCJ 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.

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 C.E.D.O.) 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 dominantă 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 de 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 autorului 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 destinatarii 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 buna 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.”

Face referire la art. 21 din Constituția României.

Din preambulul hotărârilor contestate rezultă că emitenții s-au rezumat la a indica doar temeiurile de drept, făcând o enumerare succintă a cauzelor care au determinat adoptarea lor, fără a le motiva însă, deși, față de impactul acestora asupra vieții de zi cu zi, se impunea o motivare pe larg a lor.

VI. Previzibilitatea legii

Hotărârile contestate nu respectă criteriul previzibilității din moment ce aduc atingere drepturilor și libertăților fundamentale, devenind 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 părți.

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

1. În principal, anularea în întregime a Hotărârii Guvernului nr. 1.242 din 8 decembrie 2021 și a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 112/2021;

2. În subsidiar, anularea parțială a Hotărârii Guvernului nr. 1.242 din 8 decembrie 2021 și anularea parțială a anexei la Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 112/2021, în ceea ce privește articolele care permit participarea la diverse activități numai persoanelor vaccinate/imunizate/testate;

3. În principal și în subsidiar, suspendarea Hotărârii Guvernului nr. 1.242 din 8 decembrie 2021 în ceea ce privește articolele din anexele la aceasta care permit participarea la diverse activități numai persoanelor vaccinate/imunizate/testate;

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

În motivare, reclamantul a afirmat următoarele:

I. În ceea ce privește anularea în întregime a Hotărârii Guvernului nr. 1.242 din 8 decembrie 2021 și a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 112/2021, supune atenției instanței de judecată următoarele motive, aplicabile ambelor acte atacate:

A. Inițierea proiectului de act normativ cu încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (1), art. 3 alin. (1) și art. 5 alin. (2) coroborate cu art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, fiind încălcate și dispozițiile H.G. nr. 561/2009

Din analiza coroborată a dispozițiilor art. 1 alin. (2) și art. 5 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 se poate constata că proiectele de acte normative pot fi inițiate numai de autoritatea competentă potrivit legii să le inițieze.

Potrivit dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020: „Starea de alertă poate fi prelungită, pentru motive temeinice, pentru cel mult 30 de zile, prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului afacerilor interne.”

Având în vedere că, conform preambulului H.G.-ului, inițiatorul este Comitetul Național pentru Situații de Urgență și nu Ministrul Afacerilor Interne, actele atacate sunt nelegale.

De altfel, din proiectul hotărârii de Guvern atacate, transmis Consiliului Legislativ, așa cum a fost publicat pe pagina de internet a Consiliului Legislativ, reiese ca acesta nu este semnat de nimeni și nici nu este ștampilat, cu încălcarea H.G. nr. 561/2009.

De asemenea, nici adresele de înaintare nu sunt semnate de ministrul afacerilor interne, așa cum impune legea, ci sunt elaborate la nivelul DSU și semnate de X, cu încălcarea H.G. nr. 561/2009.

B. Starea de alertă nu mai trebuia prelungită

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.

Dincolo de condițiile generale de valabilitate pe care trebuie să le respecte un act administrativ, hotărârea Guvernului privind prelungirea stării de alertă 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 capabilităților 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.

Circumscrierea clară a stării de alertă îndeplinirii condițiilor obiective care impun declararea acesteia reiese și din prevederile art. 3 alin. (3) din Legea nr. 55/2020, care precizează că: „Starea de alertă încetează, înainte de împlinirea termenului pentru care a fost declarată ori prelungită, atunci când analiza factorilor de risc indică faptul că nu mai este necesară menținerea unui răspuns amplificat.”

Prin natura ei, starea de alertă este, în mod necesar, ceva temporar, excepțional, care nu poate fi transformat în ceva general, având în vedere că restricționarea drepturilor fundamentale ale omului nu poate fi permanentizată. Starea de alertă durează de mai bine de un an și jumătate, starea de alertă devenind regula, s-a pierdut caracterul esențialmente temporar al acestei stări.

Ansamblul condițiilor legale care condiționează 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.

La data de 7.12.2021:

— numărul de cazuri confirmate cu virusul SARS-CoV-2 a fost: 1.421;

— media națională a incidenței cumulate a cazurilor pe ultimele 14 zile la mia de locuitori a fost de 1,19, fiind într-o continuă scădere.

Se poate observa astfel că nu sunt îndepliniți cumulativ factorii de risc prevăzuți de art. 3 alin. (4) din Legea nr. 55/2020, nefiind susținută și cu atât mai puțin dovedită nici amploarea situației de urgență și nici intensitatea situației de urgență.

Or, îndeplinirea cumulativă a acestor condiții obiective este obligatorie pentru prelungirea stării de alertă [a se vedea în acest sens considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 392 din 8.06.2021, obligatorie conform art. 147 alin. (4) din Constituție].

Cu toate acestea, C.N.S.S.U. (organ neabilitat potrivit Legii nr. 55/2020), prin Hotărârea nr. 112/07.12.2021 a propus, în mod nelegal, prelungirea stării de alertă, iar Guvernul, în mod nelegal, a ținut cont de această propunere.

C.N.S.S.U. nu este organul abilitat potrivit Legii nr. 55/2020.

II. Suplimentar, pentru anularea doar a H.G. nr. 1.242/2021, se pot reține următoarele motive de nulitate:

A. Nu s-a efectuat o evaluare preliminară de impact, acestea fiind adoptate cu încălcarea dispozițiilor art. 7 din Legea nr. 24/2000 și ale art. 6 și 48 din O.U.G. nr. 57/2019

Având în vedere faptul că H.G.-ul care face obiectul prezentei acțiuni:

— conține norme prin care se restrâng numeroase activități prin care este afectat exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale, precum și norme care impun obligativitatea prezentării de către cetățeni a dovezii de eligibilitate (dovadă de vaccinare, testare, că au trecut prin boală) pentru dobândirea și exercitarea de drepturi, ceea ce determină însăși negarea drepturilor și libertăților fundamentale, H.G.-ul trebuia să fie însoțit, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului;

— conține norme care prevăd prezentarea rezultatului negativ al unui test RT-PCR negativ nu mai vechi de 72 de ore sau al unui test antigen rapid nu mai vechi de 24 de ore, H.G.-ul trebuia să fie însoțit, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului acestor hotărâri pentru identificarea și analiza efectelor economice și sociale pe care le produce.

Așa cum reiese din nota de fundamentare, nu s-a efectuat nicio evaluare preliminară a impactului acestui act normativ (a se vedea secțiunile 3—5 din nota de fundamentare), nefiind astfel fundamentate noile reglementări, iar în ceea ce privește impactul asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale

omului, nici măcar nu s-a menționat la secțiunea 3 din Nota de fundamentare o asemenea rubrică!!

Drept urmare, H.G.-ul a fost inițiat cu încălcarea dispozițiilor art. 7 din Legea nr. 24/2000 și art. 6 și 48 din O.U.G. nr. 57/2019.

B. Nu a fost solicitat avizul Consiliului Economic și Social anterior adoptării H.G.-ului, acesta fiind adoptat cu încălcarea dispozițiilor art. 141 din Constituție și art. 2 alin. (1) și (2) din Legea nr. 248/2013

Potrivit art. 141 din Constituție: „Consiliul Economic și Social este organul consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.”

Potrivit Legii nr. 248/2013, este obligatorie consultarea Consiliului Economic și Social (C.E.S.) de către Guvern cu ocazia inițierii de acte normative din domeniul de competență al C.E.S.

Rezultatul acestei consultări se concretizează în avizele la proiecte de acte normative, avize care vor însoți, în mod obligatoriu, proiectul de act normativ, până la adoptare, în cazul în care C.E.S. emite avizul.

În cazul în care C.E.S. nu emite avizul în termen de 10 zile de la primirea solicitării din partea Guvernului, acesta din urmă are dreptul să transmită proiectele de acte normative fără avizul C.E.S., însă menționează această situație, conform prevederilor art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013.

Din însuși obiectul Legii nr. 55/2020 și definiția stării de alertă, în sensul art. 2 din Legea nr. 55/2020, reiese că starea de alertă constă în măsuri prin care se restrânge exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale.

Mai mult, măsurile instituite prin H.G. prin care s-a restrâns exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale se încadrează în domeniile de competență ale C.E.S. prevăzute de:

— art. 2 alin. (2) lit. g) din Legea nr. 248/2013 (drepturi și libertăți cetățenești) ca urmare a faptului că măsurile prevăzute de aceste H.G.-uri afectează drepturi și libertăți fundamentale;

— art. 2 alin. (2) lit. h) din Legea nr. 248/2013 (politici în domeniul sănătății) ca urmare a faptului că acestea au fost emise pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

Se impunea astfel ca măsurile prevăzute în H.G. să facă obiectul analizei următoarelor comisii de specialitate constituite la nivelul Consiliului Economic și Social: Comisia pentru drepturi și libertăți cetățenești, egalitatea de șanse și de tratament, Comisia pentru relațiile de muncă, politică salarială, incluziune socială, protecție socială și sănătate.

Referitor la existența sau solicitarea unor avize în procedura de elaborare a actelor normative, Curtea Constituțională a României a statuat că acestea sunt aspecte ce țin de respectarea obligațiilor legale ale autorităților implicate în această procedură.

De asemenea, Curtea a subliniat că principiul legalității prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție impune ca atât exigențele de ordin procedural, inclusiv obținerea avizelor, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării, acestea fiind instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică (Decizia nr. 139/2019 sau Decizia nr. 29/2020).

Totodată, învederează instanței că Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 2.579 din 20 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 720 din 28 octombrie 2010, a anulat două hotărâri ale Guvernului ca urmare a lipsei solicitării avizului C.E.S., reținând:

„Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu de către inițiatorii proiectelor de acte normative și ai proiectelor de programe și strategii nematerializate în proiecte de acte normative, din domeniul său de competență. Rezultatul acestei

consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative și la proiectele de programe și strategii. (...)

Avizul consultativ se caracterizează prin aceea că autoritatea publică, pentru care legea prevede competența de a emite un act administrativ, este obligată să solicite avizul, dar are libertatea de a aprecia dacă se conformează sau nu conținutului acestuia.

Pe cale de consecință, lipsa avizului consultativ atrage nelegalitatea actelor administrative contestate în cauză.”

Se poate constata astfel că solicitarea avizului consultativ a C.E.S. este o condiție procedurală anterioară adoptării unui act administrativ normativ, a cărui neîndeplinire atrage nulitatea actului.

Totodată, art. 31 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative impune că „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.”

În speță, în nota de fundamentare a H.G. nu se face nicio referire la faptul că s-ar fi solicitat avizul C.E.S. (a se vedea Secțiunea a 6-a, pct. 5).

Curtea Constituțională a României a statuat că respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 constituie un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție (Decizia nr. 22/2016, publicată în Monitorul Oficial nr. 160 din 2 martie 2016).

Drept urmare, nu a fost îndeplinită condiția procedurală anterioară adoptării H.G. de solicitare a avizului consultativ al C.E.S., ceea ce atrage nulitatea acestuia.

C. Nu au fost avute în vedere observațiile Consiliului Legislativ și nici nu a fost motivată neacceptarea lor, respectiv au fost adoptate cu încălcarea dispozițiilor art. 10 alin. (4) din Legea nr. 24/2000

A fost solicitat avizul Consiliului Legislativ care a emis Avizul nr. 837/06.10.2021 prin care avizează favorabil proiectul, însă cu observații și propuneri.

Cele mai importante observații și propuneri sunt următoarele:

— la art. 5, formularea „își mențin aplicabilitatea în măsura în care dispozițiile acestora nu contravin măsurilor stabilite în anexele nr. 1—3 la prezenta hotărâre” nu întrunește condițiile necesare de previzibilitate și accesibilitate și trebuie reanalizată;

— reglementarea propusă pentru art. 4 alin. (1) din anexa nr. 2 are ca obiect stabilirea condiționării participării la anumite evenimente sportive sau culturale ori a prezenței în anumite spații publice, prevăzute în mai multe dispoziții din anexa nr. 3, de îndeplinire a anumitor cerințe privind starea de sănătate sau de prezentare a dovezii vaccinării ori testării. Instituirea unei astfel de soluții legislative, care nu este limitată doar la desfășurarea unor evenimente pilot/test, este susceptibilă de a încălca principiul egalității în drepturi, consacrat de dispozițiile art. 16 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.

Precizează că principiile egalității în fața legii și interzicerea discriminării sunt consacrate și de art. 14 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, precum și de art. 20 și 21 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

Menționează că, așa cum instanța de contencios constituțional a subliniat în Decizia nr. 244/2021, „potrivit jurisprudenței sale, principiul egalității în drepturi presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite” (Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994). De asemenea, potrivit jurisprudenței constante a Curții

Constituționale, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 86 din 27 februarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 207 din 31 martie 2003, Decizia nr. 476 din 8 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 599 din 11 iulie 2006, Decizia nr. 573 din 3 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 23 mai 2011, Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014). Așadar, având în vedere neconstituționalitatea privilegiului sau a discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului, Curtea a constatat că, potrivit jurisprudenței sale, discriminarea se bazează pe noțiunea de excludere de la un drept (Decizia Curții Constituționale nr. 62 din 21 octombrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 49 din 25 februarie 1994), iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului (a se vedea Decizia nr. 685 din 28 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 470 din 11 iulie 2012, Decizia nr. 164 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 296 din 23 mai 2013 sau Decizia nr. 681 din 13 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014). În schimb, privilegiul se definește ca un avantaj sau o favoare nejustificată acordată unei persoane/categorii de persoane; în acest caz, neconstituționalitatea privilegiului nu echivalează cu acordarea beneficiului acestuia tuturor categoriilor de persoane, ci cu eliminarea sa, respectiv cu eliminarea privilegiului nejustificat acordat.

Observațiile sunt valabile și pentru soluția legislativă prevăzută la art. 4 alin. (2) și (3).

În plus, precizează că norma propusă pentru art. 4 alin. (2) și (3) creează o situație de discriminare pentru persoanele care nu pot, din considerente medicale, sau nu vor, din orice considerente, să se vaccineze. Astfel, potrivit proiectului, aceste persoane nu vor putea participa la aceste activități, chiar dacă testele ar avea rezultat negativ sau dacă s-ar afla în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu SARS-CoV-2.

Este necesară, de aceea, reevaluarea măsurilor propuse, pentru respectarea principiului egalității în drepturi.

De altfel, Nota de fundamentare nu cuprinde precizări referitoare la motivarea științifică a acestor măsuri, prin indicarea rezultatelor studiilor sau cercetărilor care au condus la stabilirea eficacității lor, fiind necesară completarea corespunzătoare a acesteia. Precizează că, potrivit art. 5 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 55/2020, care este indicat drept temei al instituirii măsurilor, acestea trebuie să prezinte măsuri de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor. Prin urmare, în nota de fundamentare trebuie precizate în mod expres elementele care conduc la concluzia că măsurile instituite intră în categoria celor prevăzute la art. 5 alin. (2) lit. d).

În acest context este de analizat dacă măsurile propuse pot fi instituite printr-o hotărâre a Guvernului.

Observațiile de mai sus sunt valabile și pentru măsurile similare prevăzute la normele din cuprinsul art. 2 pct. 4 și 5 din anexa nr. 3.

— la art. 4 alin. (4) din anexa nr. 2, întrucât nu toți organizatorii/operatorii economici care desfășoară activități potrivit anexei nr. 3 sunt operatori de date cu caracter personal în sensul dispozițiilor Regulamentului (UE) 2016/679 al

Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor), norma propusă trebuie reanalizată, sub aspectul respectării prevederilor obligatorii ale acestui act juridic al Uniunii Europene. Avem în vedere faptul că prin scanarea codului QR se accesează date cu caracter personal.”

Or, potrivit art. 3 din Legea nr. 73/1993 privind înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ:

„Avizul este consultativ și are ca obiect:

a) concordanța reglementării propuse cu Constituția, cu legile-cadru în domeniu, cu reglementările Uniunii Europene și cu actele internaționale la care România este parte, iar în cazul proiectelor de lege și al propunerilor legislative, natura legii și care este prima Cameră ce urmează a fi sesizată;

b) asigurarea corectitudinii și clarității exprimării juridice, înlăturarea contradicțiilor sau necorelărilor din cuprinsul proiectului de act normativ, asigurarea caracterului complet al prevederilor sale, respectarea normelor de tehnică legislativă, precum și a limbajului normativ;

c) prezentarea implicațiilor noii reglementări asupra legislației în vigoare, prin identificarea dispozițiilor legale care, având același obiect de reglementare, urmează să fie abrogate, modificate sau unificate, precum și prin evitarea reglementării unor aspecte identice în acte normative diferite.”

Cu toate că, în avizul emis, Consiliul Legislativ a făcut observații cu privire la faptul că normele cuprinse în hotărârile Guvernului care conțin referiri la îndeplinirea anumitor cerințe privind starea de sănătate sau de prezentarea dovezii vaccinării ori testării încalcă dispozițiile Constituției și a recomandat reevaluarea acestor măsuri, Guvernul a menținut acele măsuri neconstituționale în hotărârea atacată, încălcând dispozițiile art. 6 și art. 48 din O.U.G. nr. 57/2019.

Mai mult, se poate reține neclaritatea și neprevizibilitatea art. 5 din H.G., cetățenii fiind obligați să verifice multitudinea unor asemenea acte normative emise de diverse ministere și autorități și să verifice dacă ele sunt compatibile cu noul H.G. și dacă mai sunt aplicabile.

Totodată, potrivit art. 10 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, observațiile și propunerile Consiliului Legislativ trebuie avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ.

În cazul în care nu acceptă observațiile și propunerile Consiliului Legislativ (cum este cazul în speță), Guvernul trebuia să motiveze neacceptarea acestora în cuprinsul actului de prezentare (nota de fundamentare) sau într-o notă însoțitoare, lucru pe care nu l-a făcut. Se poate constata astfel, că H.G.-ul atacat a fost emis cu încălcarea art. 10 alin. (3) din Legea nr. 24/2000.

Mai mult, măsurile privind restrângerea exercițiului unor drepturi nu pot fi adoptate decât prin lege, ca act normativ al Parlamentului.

D. Analiza factorilor de risc nu este întocmită de Grupul de suport tehnico-științific, ci de o entitate străină de acesta (Centrul Național de Conducere și Combatere a Intervenției) și este semnată doar de un colonel, fără a se preciza în niciun act normativ că dânsul este șeful C.N.C.C.I.

Potrivit art. 3 alin. (1) din Legea nr. 55/2020: „Starea de alertă se declară la nivel local, județean sau național, atunci când analiza factorilor de risc indică necesitatea amplificării răspunsului la o situație de urgență, pentru o perioadă limitată de timp, care nu poate fi mai mare de 30 de zile.”

Legea nr. 55/2020 nu indică, în cuprinsul său, care este autoritatea/entitatea/structura competentă să întocmească această analiză, motiv pentru care este necesară completarea

dispoziției de mai sus cu normele de drept comun în materia managementului situațiilor de urgență.

Potrivit art. 4³ din O.U.G. nr. 21/2004: (4) Hotărârile privind declararea, prelungirea sau încetarea stării de alertă se fundamentează în baza analizei factorilor de risc prevăzuți la art. 4¹ de către grupurile de suport tehnico-științific constituite pe tipuri de risc.

După cum rezultă cu claritate din textul de mai sus, doar Grupul de suport tehnico-științific poate elabora analiza factorilor de risc, iar nu Centrul Național de Conducere și combatere a intervenției, care nu poate substitui acest rol, fiind deci un organ necompetent.

Potrivit cadrului normativ în vigoare, este de notorietate că singurul Grup de Suport constituit este Grupul de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României.

Potrivit H.C.N.S.S.U. nr. 3/2016, menționat de M.A.I. în diverse întâmplări, Grupul de suport este constituit din reprezentanți ai Ministerului Afacerilor Interne, Departamentului pentru Situații de Urgență, Ministerului Sănătății, Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Afacerilor Externe, Ministerului Transporturilor, Ministerului Educației Naționale și structurilor subordonate, experți, medici epidemiologi, medici de medicină de urgență, medici de anestezie—terapie intensivă, medici de boli infecțioase, consultanți, reprezentanți ai unor institute medicale/de cercetare, instituții servicii publice etc. cu atribuții în domeniu.

Distincția între cele două entități/structuri și, implicit, prerogativele de care ele dispun este evidentă, fiind făcută și în cuprinsul altor acte normative.

Spre exemplificare, potrivit Legii nr. 136/2020:

Articolul 4: [...] Măsurile și grupurile populaționale se stabilesc de către Comitetul Național pentru Situații de Urgență, în baza propunerii Grupului de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României.

Articolul 11 alin. (1): „Carantina pentru persoanele care sosesc în România [...] se dispune prin hotărâre a Comitetului Național pentru Situații de Urgență, la propunerea Grupului de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României [...]”

Articolul 19 (1): „În situația existenței unui deficit de personal medical [...] personalul medical [...] poate fi detașat [...] (2) Măsura prevăzută la alin. (1) se dispune [...] la solicitarea motivată a direcției de sănătate publică județene sau a municipiului București, a inspectoratului județean pentru situații de urgență sau al municipiului București ori a Centrului național de coordonare și conducere a intervenției.”

Ba mai mult, chiar Guvernul/M.A.I., în diverse întâmplări, specifică expres că la fundamentarea hotărârilor au stat (sau ar trebui să stea): „analizele unor specialiști, reuniți în Grupul de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României, măsurile fiind propuse având în vedere evoluția răspândirii infecției la nivel național și riscurile pe care le poate genera”.

Prin urmare, Guvernul României nu face dovada existenței unei analize a factorilor de risc întocmită de către Grupul de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor contagioase pe teritoriul României, motiv pentru care nu este îndeplinită condiția premisă (a fundamentării hotărârii Guvernului prin care se poate dispune prelungirea stării de alertă pe baza analizei Grupului), prevăzută la art. 4³ din O.U.G. nr. 21/2004. Distinct de aceste aspecte, în cuprinsul analizei nu reiese că la întocmirea Analizei factorilor de risc au contribuit alte persoane decât un simplu colonel, fără nicio pregătire medicală.

Se ridică și problema calității acestui colonel și care este actul normativ prin care el a fost desemnat șef al C.N.C.C.I. sau cum funcționează acest mecanism de desemnare a șefilor

C.N.C.C.I. în condițiile în care șefii C.N.C.C.I. sunt diferiți la fiecare „analiză” a H.G.-urilor.

III. Interesul reclamantului în anularea actelor

În ceea ce privește interesul reclamantului în anularea actelor, invocă următoarele articole din anexa nr. 3 la hotărârea atacată:

Art. 1.

„În condițiile art. 5 alin. (3) lit. a) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, se stabilesc următoarele măsuri:

1. pentru prevenirea răspândirii infecțiilor cu virusul SARS-CoV-2 sunt interzise organizarea și desfășurarea de mitinguri, demonstrații, procesiuni, concerte, spectacole, cursuri de instruire, workshopuri, conferințe sau alte tipuri de întruniri, organizarea de evenimente private (nunți, botezuri, mese festive și altele asemenea), precum și a întrunirilor de natura activităților culturale, științifice, artistice, sportive sau de divertisment în spații deschise sau închise, cu excepția celor organizate și desfășurate potrivit pct. 2—16.”

Libertatea întrunirilor este o libertate fundamentală, recunoscută și ocrotită de Constituția României. Prin hotărârea Guvernului atacată a fost suprimată această libertate, reclamantul neavând posibilitatea să organizeze sau să desfășoare mitinguri sau demonstrații.

Reclamantul întreprinde cu caracter regulat, ca activitate profesională, ocupație primară, activități în spirit civic, prin care urmărește respectarea drepturilor și libertăților fundamentale, în spiritul libertății întrunirilor. Prin suprimarea acestei libertăți este lipsit de posibilitatea desfășurării acestei activități, pe care o desfășoară ca o activitate profesională. Aceste susțineri pot fi verificate prin consultarea paginii reclamantului pe platforma Facebook „aurelian.ro”.

Mai mult, reclamantul a fost sancționat contravențional în repetate rânduri, pentru presupusa nerespectare a hotărârilor Guvernului care interzic organizarea și desfășurarea de mitinguri, demonstrații, fiind obligat la plata unor amenzi considerabile. Inclusiv în luna decembrie 2021 a fost sancționat contravențional pentru presupusa nerespectare a acestei interdicții.

Astfel, a fost sancționat contravențional pentru presupusa nerespectare a interdicției prevăzute în actele atacate în prezenta acțiune în data de 21.12.2021.

Nu consideră că i s-a respectat această libertate din moment ce mitingurile și demonstrațiile sunt condiționate de participarea numai a persoanelor care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, persoanele care 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, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2.

Testarea se face pe cheltuiala proprie a persoanei, fapt ce conduce la suprimarea dreptului și este discriminatorie în ceea ce îl privește întrucât unei persoanei vaccinate sau trecute prin boală, deținătoare a certificatului COVID-19, i se permite accesul fără costuri din partea acesteia, iar reclamantului, deși are anticorpi, fiind în aceeași categorie cu aceste persoane, nu i se permite accesul.

Dacă are anticorpii necesari și nu prezintă risc de îmbolnăvire și răspândire a bolii, de ce i se restricționează accesul, i se suprimă o libertate fundamentală, practic desfășurarea ocupației principale? Cetățenii trebuie să fie egali în fața legii, iar discriminarea este interzisă.

Paguba este iminentă și există și urgență: având în vedere ocupația sa, reclamantul va fi sancționat contravențional și va fi obligat să plătească sume uriașe cu titlu de amendă contravențională, ceea ce îl prejudiciază. Deja a fost sancționat contravențional cu suma de 7.000 lei, pe numele său fiind încheiate mai multe procese-verbale de constatare a contravenției.

Mai mult decât atât, dreptul la viață intimă și familială îi este anihilat întrucât în cursul acestei săptămâni autoritățile statului au înțeles să îi comunice un proces-verbal prin intermediul Jandarmeriei Române, trimițând un dispozitiv de jandarmi înarmați și echipați ca pentru luptă. Precizează faptul că aceștia s-au prezentat la locuința familială, cu dispozitivele de avertizare luminoasă în funcțiune, fiind observați de către copilul său, care este minor, și care l-a sunat speriat, existând astfel posibilitatea afectării dezvoltării lui emoționale,

Practic, autoritățile statului încalcă și principiul ocrotirii interesului superior al minorului, periclitează dezvoltarea armonioasă a unor minori, încalcă în mod premeditat viața privată și aduc atingere, în mod grav, familiei, deși există o obligație constituțională de a respecta familia și viața privată. Cum protejează autoritățile publice familia dacă comunică un proces-verbal cu ajutorul jandarmilor, cu dispozitive de avertizare luminoasă în funcțiune, de parcă ar fi fost vorba de un dosar penal, în care s-ar fi efectuat o percheziție sau arestare.

Invocă prevederile art. 26, 48 și 49 din Constituția României.

„Articolul 26:

Viața intimă, familială și privată

(1) Autoritățile publice respectă și ocrotesc viața intimă, familială și privată.

(2) Persoana fizică are dreptul să dispună de ea însăși, dacă nu încalcă drepturile și libertățile altora, ordinea publică sau bunele moravuri.”

Se întreabă care este scopul real al schimbării procedurii obișnuite, de comunicare a unui proces-verbal prin intermediul Poștei Române, ca acest proces-verbal să fie comunicat, într-un mod abuziv, fără a se ține cont de principii constituționale, de către un dispozitiv de jandarmi.

Aceleași considerente și pentru accesul la cultură, care este un alt drept fundamental, ce i-a fost suprimat prin interzicerea spectacolelor, concertelor, întrunirilor de natura activităților culturale, științifice, artistice, sportive sau de divertisment în spații deschise sau închise. Are anticorpi, la fel ca persoanele vaccinate sau trecute prin boală, deținătoarele unui certificat COVID-19, însă, spre deosebire de acestea, nu i se permite accesul decât pe cheltuiala proprie. Faptic, care este diferența dintre el și aceste persoane?

Reclamantul își face analize cu caracter regulat pentru a stabili nivelul anticorpilor, însă persoanele vaccinate și cele trecute prin boală, raportate la Direcția de Sănătate Publică, nu se testează regulat și nici nu sunt testate pentru a se verifica nivelul anticorpilor. Autoritățile pleacă de la prezumția că aceste persoane au anticorpii necesari, că nu prezintă risc de îmbolnăvire sau de răspândire, nu sunt testate în niciun fel, deși, în concret, există posibilitatea și au existat numeroase cazuri când anticorpii au dispărut în perioada de valabilitate a certificatului COVID-19, iar aceste persoane s-au îmbolnăvit și au îmbolnăvit, la rândul lor, alte persoane. Simpla deținere a certificatului a devenit o prezumție suficientă pentru autorități ca să discrimineze, ca să recunoască deplinătatea drepturilor și libertăților fundamentale persoanelor deținătoare, iar reclamantul i se suprimă aceleași drepturi, deși se află în aceeași situație de fapt cu aceste persoane.

Obligarea unui persoane să se testeze pe cheltuială proprie duce la suprimarea drepturilor și libertăților întrucât aceste teste au valabilitate 48 de ore, respectiv 72 de ore, ceea ce înseamnă că, pentru a avea o viață normală, la fel ca persoanele

deținătoare ale unui certificat COVID-19, trebuie să se testeze de câteva ori pe săptămână, ceea ce nu este permis într-o societate democratică, în care discriminarea nu este permisă.

Invocă și articolele 6 și 9 din anexa 3 la H.G. atacată, care a preluat, ca atare, hotărârea C.N.S.S.U. atacată.

În concret, reclamantul nu mai poate desfășura nicio activitate dintre cele desfășurate anterior declarării stării de urgență/stării de alertă, deși are anticorpi. Practic, așa-numitul scop urmărit prin aceste măsuri este atins în privința reclamantului și, cu toate acestea, el nu are acces la aceste activități.

Paguba este iminentă: dacă instanța de judecată nu dispune suspendarea actelor atacate, reclamantul va suporta în continuare efectele hotărârilor cu pricina, iar la momentul rămânerii definitive a hotărârii soluția instanței va fi fără efect asupra drepturilor și libertăților sale fundamentale întrucât, cel mai probabil, vor fi în vigoare alte măsuri, însă reclamantul a suferit deja efectele vătămătoare ale adoptării hotărârilor atacate.

Art. 16 din Constituția României statuează principiul egalității în drepturi. Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări. Este egal cu persoanele deținătoare ale unui certificat COVID-19? Nu este. Autoritățile publice îl discriminează prin hotărârile atacate? Răspunsul este unul singur: da, este supus discriminării.

În data de 27.12.2021, petentul X a depus o cerere de intervenție accesorie în interesul reclamantului, afirmând:

Reclamantul este un bun prieten al său, fiind vecini apropiați, locuind în același sector și participând la diverse activități împreună (ieșiri în oraș, proteste) sau realizând diverse dezbateri (în special juridice), iar cererea de intervenție accesorie este formulată prin înștiințarea și acordul prealabil exprimat atât al acestuia, cât și al reprezentantului convențional.

Prin prezenta cerere urmărește să protejeze aceleași drepturi ca și reclamantul (libertatea întrunirilor, garantată de art. 39 din Constituția României, art. 11 C.E.D.O. și art. 12 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, ca urmare a organizării și desfășurării de mitinguri, demonstrații, procesiuni, concerte sau a altor tipuri de întruniri în spații deschise, inclusiv a celor de tipul drive-in (art. 1 pct. 4, 6, 9, 12, anexa 3), accesul la cultură și libertatea de exprimare artistică, garantat de art. 33 și 30 din Constituția României, art. 10 din C.E.D.O. și art. 11 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, ca urmare a interzicerii întrunirilor de natura activităților culturale, științifice, artistice, sportive sau de divertisment în spații închise sau deschise (art. 1 pct. 5 și 6 anexa 3), ele fiind afectate în egală măsură și pentru persoana sa.

De altfel, a și fost sancționat contravențional pentru exercitarea anumitor activități, ajungându-se la situația ridicolă de a fi sancționat de două ori pentru că a fost să mănânce într-un centru comercial, deși nu se poate vaccina, fiind hipertensiv.

În primul rând, cererea de suspendare este admisibilă pentru că nu sunt îndeplinite condițiile legale prin care starea de epidemie să fie declarată la nivelul României.

Această obligație rezidă din mai multe norme în vigoare, respectiv:

- art. 5 din Legea nr. 95/2006, potrivit căruia: „Funcțiile principale ale asistenței de sănătate publică vizează: (i) prevenirea epidemiilor, inclusiv instituirea stării de alertă epidemiologică;”

- art. 6 lit. a) din Legea nr. 136/2020, potrivit căruia starea de epidemie din care să rezulte o situație de risc epidemiologic și biologic se declară prin ordin al ministrului sănătății;

- art. 7 alin. (1) lit. b) din capitolul II, al Legii nr. 153/2017, potrivit căruia în cazul epidemiilor deosebit de grave și altele asemenea, stabilite de Ministerul Sănătății, cuantumul sporului este de până la 85% din salariul de bază;

• anexa nr. 2, articolul unic, litera A, punctele 1 și 9 ale Hotărârii Guvernului nr. 153/2018.

Potrivit Memoriului nr. 0227/20.05.2020 depus de Organizația Crime Harm Reduction (O.C.H.R.), Ministerului Sănătății i-a fost adresată următoarea întrebare:

„3. Care este documentul emis de Ministrul Sănătății și care este data emiterii și publicării în Monitorul Oficial prin care este declarată, în mod oficial, epidemia de SARS-CoV-2 pe teritoriul României?”

Prin adresa nr. 2/5.481/23.06.2020, Ministerul Sănătății a precizat următoarele:

„Ministerul Sănătății nu a emis niciun act normativ prin care să declare epidemia de SARS-CoV-2 pe teritoriul României.”

Declararea unei epidemii se realizează atunci când numărul de cazuri de îmbolnăvire înregistrate la un moment dat într-o regiune crește peste nivelul așteptat (endemic).

Pandemia a fost certificată prin art. 1 din H.C.N.S.S.U. nr. 36/2020 („Se certifică pandemia de COVID-19 declarată de Organizația Mondială a Sănătății la data de 11.03.2020”)

Se observă că aceasta stabilește contextul factual care determină luarea unor măsuri restrictive a căror suspendare provizorie nu este posibilă (certificată pandemia).

Cu toate acestea, hotărârea de mai sus nu a fost publicată în Monitorul Oficial, iar în raport de o jurisprudență cu o noutate absolută în sistemul de drept românesc (Sentința civilă nr. 1.076/2021 a C.A.B., rămasă definitivă prin Decizia Î.C.C.J. nr. 3.883/2021), ea este inexistentă din punct de vedere juridic, fără a putea produce vreun efect juridic.

În aceste condiții nu este îndeplinită condiția premisă pentru a fi aplicată ingerința prevăzută la art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

Fiind vorba de o ingerință în exercitarea dreptului de acces la justiție, reamintește că, potrivit art. 53 din Constituție:

„(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.”

În sens larg, noțiunea de fapt juridic civil cuprinde fapta subiectului de drept (intențională și neintențională) și faptul natural (evenimentul). În sens restrâns, noțiunea de fapt juridic civil cuprinde fapta neintențională și faptul natural (evenimentul).

Faptele naturale (evenimentele) se produc fără intervenția voinței vreunui subiect de drept, însă la fel ca și faptele neintenționale, este de natură să producă efectele juridice date de legiuitor. Aceste fapte omești și fapte naturale (evenimente) nu produc consecințe juridice decât în condițiile stipulate în ipotezele normelor în vigoare, în funcție de legiuitorul determinat. De exemplu, seceta (evenimentul natural al secetei) se petrece; ea constituie fapt juridic doar dacă, prin lege, este precizată imposibilitatea executării unei obligații datorită ei; fapta pescuitului e săvârșită și devine faptă juridică doar dacă pescarul o făptuiește conform stipulărilor din lege și atunci el este autorul unei fapte juridice licite (permise), titular de drepturi subiective pe care le valorifică; pescarul care dimpotrivă, făptuiește contrar dispozițiilor din lege este autorul unei fapte juridice ilicite, din care derivă alte drepturi subiective și obligații.

Așadar, nu se poate reține că pandemia de COVID-19, ca stare factuală, ar putea restrânge *de iure* liberul acces la justiție, în lipsa unei norme stabilite printr-un act normativ care să o recunoască ca atare, deoarece limitarea dreptului de acces la justiție s-ar face cu încălcarea art. 53 din Constituție.

Prin analogie, insolvența poate să existe ca stare *de facto*, dar nu poate produce efecte juridice *de jure* până nu este constatată de un judecător sindic.

În plus, declararea pandemiei de către directorul general al O.M.S. din 11.03.2020 este o simplă declarație de presă.

Astfel, potrivit Constituției O.M.S.:

— obiectivul Organizației Mondiale a Sănătății este atingerea de către toate popoarele a celui mai înalt nivel de sănătate;

— 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).

— unul dintre organele O.M.S. este Adunarea Mondială a Sănătății (Adunarea Sănătății) — compusă din delegați reprezentând statele membre [art. 9 lit. c) și art. 10];

— Adunarea Sănătății are competența de a adopta convenții sau acorduri cu privire la orice chestiune care ține de competența Organizației. Este necesar un vot de două treimi din Adunarea Sănătății pentru adoptarea unor astfel de convenții sau acorduri, care intră în vigoare pentru fiecare membru în momentul în care sunt acceptate de către acesta în conformitate cu dispozițiile sale constituționale (art. 19);

— fiecare stat membru se angajează că, în termen de optsprezece luni de la data adoptării de către Adunarea Sănătății a unei convenții sau a unui acord, va lua măsuri cu privire la acceptarea convenției sau acordului respectiv. Fiecare stat membru notifică directorul general cu privire la măsurile luate, iar dacă nu acceptă convenția sau acordul în termenul stabilit, va furniza o declarație privind motivele neacceptării. În caz de acceptare, fiecare membru este de acord să prezinte un raport anual Directorului General în conformitate cu capitolul XIV (art. 20);

— Adunarea Sănătății are autoritatea de a adopta reglementări privind:

(a) cerințele sanitare și de carantină și alte proceduri menite a preveni răspândirea internațională a bolilor;

(b) nomenclatoarele în ceea ce privește bolile, cauzele de deces și populația, practicile de sănătate publică;

(c) standardele în ceea ce privește procedurile de diagnosticare pentru uz internațional;

(d) standardele în ceea ce privește siguranța, puritatea și potența produselor biologice, farmaceutice și a produselor similare care fac obiectul comerțului internațional;

(e) publicitatea și etichetarea produselor biologice, farmaceutice și a produselor similare care fac obiectul comerțului internațional (art. 21);

— aceste regulamente intră în vigoare pentru toți membrii după ce au fost notificate în mod corespunzător cu privire la adoptarea lor de către Adunarea Sănătății, cu excepția membrilor care notifică directorul general cu privire la respingerea sau rezervele în termenul prevăzut în notificare (art. 22);

— Adunarea Sănătății are autoritatea de a face recomandări către membri cu privire la orice chestiune care ține de competența Organizației (art. 23).

Din analiza prevederilor din Constituția O.M.S. prezentate mai sus, O.M.S. 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 O.M.S., fiind emise doar recomandări.

Constituția O.M.S., fiind adoptată în baza Cartei O.N.U., este un act subsecvent acesteia și care, ca act subsecvent, nu poate avea un conținut care să contravină sau să adauge la conținutul Cartei O.N.U. și nu poate impune reglementări în domenii care nu aparțin nici de competența O.N.U.

Natura juridică a declarării pandemiei de către directorul general al O.M.S. 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 O.N.U. sau în „Constituția O.M.S.” nu există o astfel de prevedere care să atribuie declarării stării de pandemie o atare valoare juridică.

Carta O.N.U. nu cuprinde nicio dispoziție care să confere O.N.U. sau instituțiilor specializate (categorie în care este inclusă și O.M.S.) competențe de a emite acte cu efecte juridice obligatorii în domeniul sănătății. În acest sens, art. 2 pct. 1 din Carta O.N.U. statuează:

„În urmărirea scopurilor enunțate în articolul 1 Organizația Națiunilor Unite și membrii săi trebuie să acționeze în conformitate cu următoarele principii: 1. Organizația este întemeiată pe principiul egalității suverane a tuturor membrilor ei.”

Singurele mențiuni din Carta O.N.U. referitoare la sănătate se regăsesc în următoarele articole:

— art. 13: „Adunarea Generală va iniția studii și va face recomandări în scopul: ...b) de a promova cooperarea internațională în domeniile economic, social, cultural, al învățământului și sănătății și de a sprijini îndeplinirea drepturilor omului și libertăților fundamentale pentru toți, fără deosebire de rasă, sex, limbă sau religie”;

— art. 55: „În scopul de a crea condițiile de stabilitate și bunăstare necesare unor relații pașnice și prietenești între națiuni, întemeiate pe respectarea principiului egalității în drepturi a popoarelor și al dreptului lor de a dispune de ele însele, Națiunile Unite vor promova: ...b) rezolvarea problemelor internaționale în domeniile economic, social, al sănătății și al altor probleme conexe; cooperarea internațională în domeniile culturii și învățământului.”

Se poate observa astfel că O.M.S. nu are nicio atribuție să emită acte normative care să aibă caracter obligatoriu pe teritoriul României.

O.M.S. poate numai să propună sau să recomande diverse măsuri/strategii. Însă acestea nu sunt obligatorii pentru statele membre, mai ales dacă restrâng exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale.

În cazul în care România vrea să introducă recomandările respective la nivel național, ele pot fi introduse numai cu respectarea dispozițiilor constituționale.

Potrivit dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie. *Lato sensu*, conceptul de lege prevăzut de prima normă constituțională cuprinde legile constituționale, organice și ordinare, decretele, ordonanțele guvernului, hotărârile guvernului, ordinele, instrucțiunile și reglementările conducătorilor organelor centrale ale administrației de stat, actele normative emise de autoritățile administrației publice (Maria Fodor, *Drept Civil: Teoria generală, Universul Juridic*, 2017).

Potrivit art. 16 alin. (2) din Constituție, nimeni nu este mai presus de lege.

A încumba persoanelor vătămate obligația respectării unor acte administrative nelegale care restrâng drepturi și libertăți fundamentale, însă a le interzice acestora exercitarea unui drept

procesual fundamental, prevăzut de o lege organică, prin invocarea unei epidemii nedeclarate, cu eludarea cadrului legal existent, creează o inegalitate de tratament juridic, punând autoritatea publică într-o poziție privilegiată, cu încălcarea art. 1 alin. (5) și art. 16 alin. (2) din Constituție.

Mai mult, cele de mai sus sunt susținute și de scandalul sporurilor personalului medical, prin care medicii care au fost implicați în activități de combatere a SARS-COV-2 nu au primit un spor de la 55% până la 85% din salariul de bază, datorită lipsei ordinului de ministru prin care să se declare epidemie, ceea ce a generat demersul Federației Sanitas.

Demersurile Federației Sanitas pentru acordarea unitară și echitabilă a acestui spor la nivel național:

• A notificat Ministerul Sănătății să emită de urgență un ordin al ministrului sănătății prin care să fie declarată epidemia deosebit de gravă la nivel național, astfel cum prevăd dispozițiile Legii nr. 153/2017 și ale H.G. nr. 153/2018. În esență, Federația SANITAS a solicitat dlui ministru X să procedeze la întreprinderea tuturor măsurilor necesare pentru ca întregul personal de specialitate medico-sanitar și auxiliar sanitar să beneficieze de toate sporurile salariale, astfel cum acestea sunt reglementate de Legea nr. 153/2017 și H.G. nr. 153/2018.

Prin urmare, a impune persoanelor vătămate doar obligații în virtutea dispozițiilor legale existente, însă fără a li se respecta și drepturile corelative ce le revin, creează o discriminare de tratament juridic, în consecință dispozițiile art. 5 alin. (3) nu pot fi reținute.

O interpretare contrară a aplicabilității dispozițiilor art. 5 alin. (3), în sensul că procedura suspendării este *ab initio* inadmisibilă când este încălcat un drept sau un interes legitim privat, ar însemna o încălcare a principiului separației puterilor în stat consfințit de art. 1 alin. (4) din Constituție, respectiv a art. 126 alin. (6) din Constituție potrivit căruia controlul judecătoresc al actelor administrative este garantat, precum și a art. 147 alin. (4) din Constituție și a deciziilor Curții Constituționale nr. 637/2006 și nr. 225/2020 prin care Curtea a reținut că:

„Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ. Curtea reține că separația puterilor în stat nu înseamnă lipsa unui mecanism de control între puterile statului, dimpotrivă presupune existența unui control reciproc, precum și realizarea unui echilibru de forțe între acestea. Actele puterii executive sunt cenzurate pe calea contenciosului administrativ, iar aceasta presupune, printre altele, și posibilitatea instanței de judecată de a suspenda executarea actului pretins nelegal, chiar cât timp încă autoritatea publică emitentă a actului atacat are facultatea de a dispune revocarea sau anularea acestuia, mai ales că în acest interval de timp actul în cauză își produce efectele, respectiv că principiul separației și echilibrului puterilor — legislativă, executivă și judecătorească — presupune existența unui control reciproc între puterile statului sub aspectul exercitării în conformitate cu legea a atribuțiilor lor specifice, acesta fiind un mecanism specific statului de drept și democratic pentru evitarea abuzurilor din partea uneia sau alteia dintre puterile statului. Principiul neagă opusul său, care este cel al unanimității, caracteristic statului totalitar și dictatorial.”

În al doilea rând, presupunând totuși că art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 ar fi aplicabil, trebuie specificat că, în speță, este vorba de o ingerință care este prevăzută de lege (cel puțin la nivel de aparență, deși pandemia nu este declarată prin niciun act normativ), dar care nu este proporțională cu situația care a determinat-o.

Mai exact, statul nu a asigurat justițiabilului niciun mecanism de atac eficient prin care să conteste hotărârile Guvernului privind prelungirea stării de alertă, deși prin Decizia nr. 392/2021, Curtea Constituțională a României a admis excepția de neconstituționalitate ridicată de X în Dosarul

nr. 664/33/2020 al Curții de Apel Cluj — Secția a III-a contencios administrativ și fiscal și a constatat 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.

În motivarea deciziei anterior menționate, Curtea Constituțională a reținut următoarele:

„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. [...]

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 înlătore în mod concret consecințele actelor administrative emise în temeiul Legii nr. 55/2020.”

Sintetizând, s-a reținut că aplicarea procedurii de judecată reglementate de dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 nu ar răspunde exigențelor dreptului efectiv la justiție.

Potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, începând cu Decizia Plenumului Curții Constituționale nr. 1 din 17 ianuarie 1995 privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate, puterea de lucru judecat

ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta. În consecință, așa cum a statuat instanța de contencios constituțional în jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr. 414 din 14 aprilie 2010 sau Decizia nr. 415 din 14 aprilie 2010), atât Parlamentul, cât și Guvernul, respectiv autoritățile și instituțiile publice urmează să respecte cele stabilite de Curtea Constituțională.

În considerentele și dispozitivul deciziilor sale, sens în care sunt invocate și considerentele Deciziei nr. 650 din 25 octombrie 2018 (paragraful 451), prin care Curtea a statuat că „deși decizia sa nu se identifică cu norma/actul legislativ, efectele sale sunt similare acestuia, astfel că, prin intermediul acestora, decizia stabilește reguli de conduită ce se impun a fi urmate, drept care face parte din ordinea normativă a statului.

Deși Curtea Constituțională a statuat expres că nici dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 nu ar răspunde exigențelor dreptului de acces la justiție, iar 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 înlătore în mod concret consecințele actelor administrative emise în temeiul Legii nr. 55/2020, statul român a ignorat cu nonșalanță aceste considerente și nu a înlăturat viciul de neconstituționalitate existent.

Împrejurarea că legiuitorul nu a reglementat în dreptul intern o procedură de atac efectivă în acord cu dispozițiile Deciziei Curții Constituționale nu este de natură să înlătore obligativitatea și imperativul art. 6 din C.E.D.O., deoarece, în mod teoretic (și practic, până la formularea prezentei cereri), Parlamentul sau după caz, Guvernul, ar putea să nu intervină niciodată asupra dispozițiilor procedurale declarate neconstituționale și, implicit, să permanentizeze încălcarea dreptului de acces la justiție, care devine unul pur ipotetic, iluzoriu.

Prin urmare, solicită instanței să aibă în vedere dispozițiile art. 20 alin. (2) din Constituție potrivit cărora: „Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale.”

Amintește în continuare jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului în materia dreptului la un proces echitabil, astfel cum este garantat de articolul 6 § 1, care trebuie interpretat în lumina regulii de drept, care impune ca justițiabilii să dispună de o cale de atac judiciară efectivă care să le permită să valorifice drepturile lor civile (*Beles și alții împotriva Republicii Cehe*, § 49). De asemenea, orice persoană are dreptul ca orice cerere referitoare la „drepturile și obligațiile sale civile” să fie adusă în fața unei instanțe sau unui tribunal.

În acest fel, articolul 6 § 1 întruchipează „dreptul la o instanță”, din care dreptul de acces, și anume dreptul de a introduce o acțiune în fața instanțelor în materie civilă, constituie un aspect (*Golder c. Regatului Unit*, § 36). Desigur, dreptul la o instanță și dreptul de acces nu sunt drepturi absolute, putând face obiectul unor limitări cu condiția ca acestea să aibă o bază legală, să urmărească un „scop legitim” și să existe o „relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit”. (*Ashingdane împotriva Regatului Unit*, § 57). În plus, aceste limitări nu trebuie să restrângă sau să reducă accesul justițiabilului în așa fel sau într-o asemenea măsură încât să fie afectată însăși esența dreptului de acces la instanță (*Philis v. Grecia* (nr. 1), § 59; *De Geouffre de la Pradelle v. Franța*, § 28; *Stanev v. Bulgaria* [GC], § 229).

Dreptul de acces la o instanță trebuie să fie „practic și efectiv” (*Bellet c. Franței*, § 38). Pentru ca dreptul de acces să fie efectiv, o persoană trebuie „să aibă o posibilitate clară și practică de a

contesta un act care reprezintă o ingerință în drepturile sale”. (*Canete de Goni împotriva Spaniei*, § 36).

Asigurarea salvagărdării statului de drept instituit prin art. 1 al Constituției României și drepturilor și libertăților cetățenilor constituie o problemă deosebită atunci când este vorba de activitatea organelor puterii executive, cum este cazul în speță, astfel că instanța este chemată să cenzureze exercițiul neregulat și incert al puterii executive și să vegheze ca drepturile și libertățile persoanelor să fie respectate asigurând guvernarea legilor, iar nu a instituțiilor statale.

În sensul celor de mai sus este și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene nr. C-432/05 (*Unibet vs Justitiekanslern*), care este obligatorie pentru statele membre și care devine direct aplicabilă litigiului dedus judecătii.

În această decizie, Curtea (Marea Cameră) a declarat:

„2. Principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul comunitar trebuie interpretat în sensul că acesta impune ca, în ordinea juridică a unui stat membru, să poată fi încuviințate măsuri provizorii până la momentul în care instanța competentă se va pronunța asupra conformității prevederilor interne cu dreptul comunitar, în cazul în care încuviințarea acestor măsuri este necesară pentru a garanta deplina eficacitate a hotărârii judecătorești ce se va pronunța cu privire la existența respectivelor drepturi.

3. Principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul comunitar trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care există o îndoială asupra conformității prevederilor interne cu dreptul comunitar, eventuala încuviințare de măsuri provizorii pentru suspendarea aplicării respectivelor prevederi până la momentul la care instanța competentă se va pronunța asupra conformității acestora cu dreptul comunitar este reglementată de criteriile stabilite de normele interne aplicabile în fața respectivei instanțe, în măsura în care aceste criterii nu sunt mai puțin favorabile decât cele aplicabile cererilor similare din dreptul intern și nu fac practic imposibilă sau excesiv de dificilă protecția jurisdicțională provizorie a acestor drepturi.”

În continuare redă considerente relevante din decizia anterior amintită:

„67. Trebuie amintit, în prealabil, că instanța națională sesizată cu o cauză căreia i se aplică dreptul comunitar trebuie să fie în măsură să încuviințeze măsuri provizorii pentru a garanta deplina eficacitate a hotărârii judecătorești ce se va pronunța cu privire la existența drepturilor invocate în temeiul dreptului comunitar (hotărârea *Factortame* și alții, citată anterior, punctul 21, și hotărârea din 11 ianuarie 2001, *Siples*, C-226/99, *Rec.*, p. I-277).

68. În contextul juridic național, astfel cum a fost expus în decizia de trimitere, cererile de încuviințare a unor astfel de măsuri pot urmări numai asigurarea unei protecții provizorii a drepturilor pe care reclamantul le invocă pe fond, astfel cum rezultă din punctul 9 din prezenta hotărâre.

69. În cauză pendinte în fața instanței suedeze, s-a stabilit că *Unibet* a introdus două cereri de încuviințare a unor măsuri provizorii, prima în cadrul cererii declaratorii, cea de-a doua în cadrul cererii de despăgubiri.

70. În ceea ce privește prima dintre cele două cereri de încuviințare a unor măsuri provizorii, rezultă din decizia de trimitere că cererea declaratorie a fost apreciată ca fiind inadmisibilă în virtutea dreptului intern atât de prima instanță, cât și în apel. Confirmând această interpretare a dreptului intern, instanța de trimitere se întrebă totuși care sunt exigențele dreptului comunitar sub acest aspect, ceea ce a determinat formularea primei întrebări preliminare (a se vedea punctele 36—65 din prezenta hotărâre).

71. Or, rezultă din răspunsul dat primei întrebări că principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor nu impune existența, în ordinea juridică a unui stat

membru, a unei acțiuni de sine stătătoare prin care să se urmărească, pe cale principală, examinarea conformității prevederilor interne cu dreptul comunitar, atât timp cât alte căi procesuale permit să se precizeze, pe cale incidentală, o astfel de conformitate, aspect pe care trebuie să îl verifice instanța națională.

72. În cazul în care, în virtutea dreptului intern, aplicat în conformitate cu exigențele dreptului comunitar, nu există certitudinea admisibilității unei acțiuni care urmărește garantarea respectării drepturilor pe care justițiabilul le are în temeiul dreptului comunitar, principiul protecției jurisdicționale efective impune ca instanța națională să poată totuși încuviința, încă din această etapă, măsurile provizorii necesare pentru a asigura respectarea drepturilor menționate.

73. Cu toate acestea, principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul comunitar nu impune, în ordinea juridică a unui stat membru, posibilitatea de a obține încuviințarea unor măsuri provizorii de către instanța națională competentă în cadrul unei cereri inadmisibile potrivit dreptului respectivului stat membru, în măsura în care dreptul comunitar, interpretat în conformitate cu punctul 71 din prezenta hotărâre, nu repune în discuție această inadmisibilitate.

74. Cu privire la cererea de încuviințare a unor măsuri provizorii formulată în cadrul cererii de despăgubiri, din decizia de trimitere și din alte acte depuse la dosar rezultă că această ultimă cerere a fost apreciată ca fiind admisibilă.

75. Astfel cum a menționat avocatul general în concluziile sale la punctul 74 și cum s-a amintit la punctul 67 din prezenta hotărâre, instanța națională sesizată cu o cauză căreia îi este aplicabil dreptul comunitar trebuie să fie în măsură să încuviințeze măsuri provizorii în vederea garantării deplinei eficacități a hotărârii judecătorești ce se va pronunța cu privire la existența drepturilor invocate în temeiul dreptului comunitar.

76. În consecință, de vreme ce instanța națională competentă va examina, în cadrul cererii de despăgubiri, conformitatea legii loteriei cu dreptul comunitar, aceasta trebuie să poată încuviința măsurile provizorii solicitate dacă încuviințarea respectivelor măsuri este necesară pentru garantarea deplinei eficacități a hotărârii judecătorești ce se va pronunța cu privire la existența drepturilor invocate în temeiul dreptului comunitar, necesitate care va fi verificată de către instanța națională.

77. Rezultă din cele ce precedă că trebuie răspuns celei de-a doua întrebări că principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul comunitar trebuie interpretat în sensul că acesta impune ca, în ordinea juridică a unui stat membru, să poată fi încuviințate măsuri provizorii până la momentul în care instanța competentă se va pronunța asupra conformității prevederilor interne cu dreptul comunitar, în cazul în care încuviințarea acestor măsuri este necesară pentru a garanta deplina eficacitate a hotărârii judecătorești ce se va pronunța cu privire la existența respectivelor drepturi.

78. Prin cea de-a treia întrebare, instanța de trimitere solicită să se stabilească, în esență, dacă, având în vedere principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul comunitar și în cazul în care există o îndoială cu privire la conformitatea prevederilor interne cu acesta din urmă, încuviințarea de măsuri provizorii pentru suspendarea aplicării respectivelor prevederi până la momentul la care instanța competentă se va pronunța asupra conformității acestora cu dreptul comunitar este reglementată prin criteriile stabilite în dreptul intern aplicabil în fața instanței competente sau prin criteriile comunitare.

79. Sub acest aspect, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că suspendarea aplicării unei prevederi interne care se întemeiază pe un act normativ comunitar, în cadrul unei cauze pendinte în fața unei instanțe naționale căreia i se aplică norme

de procedură interne, se supune în toate statele membre unor condiții de încuviințare uniforme și similare celor privind măsurile provizorii în fața instanței comunitare (Hotărârea din 21 februarie 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik I-2327*, Hotărârea din 13.03.2007 — *CAUZA C-432/05 Soest*, C-143/88 și C-92/89, Rec., p. I-415, punctele 26 și 27, Hotărârea din 9 noiembrie 1995, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft*, C-465/93, Rec., p. I-3761, punctul 39, și Hotărârea din 6 decembrie 2005, *ABNA și alții*, C-453/03, C-11/04, C-12/04 și C-194/04, Rec., p. I-10423, punctul 104). Cu toate acestea, acțiunea principală este diferită de cele care au determinat pronunțarea acestor hotărâri, în sensul că cererea de încuviințare a unor măsuri provizorii formulată de Unibet nu urmărește suspendarea efectelor unei prevederi naționale adoptate în aplicarea unei reglementări comunitare a cărei legalitate este contestată, ci suspendarea efectelor unei legi naționale a cărei conformitate cu dreptul comunitar este contestată.

80. Ca urmare, în absența unui act normativ comunitar în materie, ordinea juridică internă a fiecărui stat membru este cea care trebuie să reglementeze condițiile de încuviințare a măsurilor provizorii destinate să asigure apărarea drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului comunitar.

81. În consecință, încuviințarea măsurilor provizorii de suspendare a aplicării prevederilor interne până la momentul la care instanța competentă se va pronunța asupra conformității acestora cu dreptul comunitar este reglementată de criteriile stabilite în normele interne aplicabile în fața acestei instanțe.

82. Totuși, aceste criterii nu vor putea fi mai puțin favorabile decât cele care privesc cereri similare din dreptul intern (principiul echivalenței) și nici nu vor putea să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă protecția juridică provizorie a drepturilor conferite de ordinea juridică comunitară (principiul efectivității).

83. În consecință, trebuie răspuns celei de-a treia întrebări că principiul protecției juridiciale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul comunitar trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care există o îndoială asupra conformității prevederilor interne cu dreptul comunitar, eventuala încuviințare a unor măsuri provizorii pentru suspendarea aplicării respectivelor prevederi până la momentul la care instanța competentă se va pronunța asupra conformității acestora cu dreptul comunitar este reglementată de criteriile stabilite de normele interne aplicabile în fața respectivei instanțe, în măsura în care aceste criterii nu sunt mai puțin favorabile decât cele aplicabile cererilor similare din dreptul intern și nu fac practic imposibilă sau excesiv de dificilă protecția juridică provizorie a acestor drepturi.”

Așadar, se impune acordarea măsurilor provizorii (respectiv suspendarea actului, cu consecința opririi Guvernului din posibilitatea de a emite hotărâri similare cu privire la certificatul verde) până la pronunțarea definitivă asupra fondului acțiunii în anulare, cu înlăturarea aplicabilității art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, contrar jurisprudenței Uniunii, având în vedere că, în speță:

— este vorba de drepturi interzise persoanelor nevaccinate/netestate/netrecute prin boală, drepturi garantate de dreptul comunitar (libertatea întrunirilor — garantată de art. 12 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, accesul la cultură și libertatea de exprimare artistică, garantate de art. 11 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene);

— criteriile pentru care se pot obține aceste măsuri provizorii, deși sunt prevăzute „de normele interne aplicabile în fața respectivei instanțe”, sunt totuși „mai puțin favorabile decât cele aplicabile cererilor similare din dreptul intern (suspendarea actelor fiind posibilă pentru cereri similare care aduc încălcarea drepturilor de mai sus, atunci când nu există regimul stării de război, asediu sau urgență, or care privește apărarea și

securitatea națională, sau vizează înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor);

— criteriile naționale fac practic imposibilă sau excesiv de dificilă protecția juridică provizorie a acestor drepturi”.

Dacă o regulă națională este contrară unei dispoziții europene, autoritățile statelor membre trebuie să aplice dispoziția europeană. Dreptul național nu este nici anulat și nici abrogat, însă caracterul său obligatoriu este suspendat.

Supremația dreptului european se aplică tuturor actelor naționale, indiferent dacă acestea au fost adoptate anterior sau ulterior actului european în cauză.

Puterea judiciară se supune, de asemenea, principiului supremației. De fapt, dreptul pe care îl generează, jurisprudența, trebuie să respecte dreptul Uniunii.

În ceea ce privește cazul bine justificat

Conform art. 1 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „reglementarea relațiilor sociale prin lege și prin celelalte categorii de acte normative se realizează cu respectarea principiilor generale de legiferare proprii sistemului dreptului românesc, actele normative se inițiază, se elaborează, se adoptă și se aplică în conformitate cu prevederile Constituției României, republicată, cu dispozițiile prezentei legi, precum și cu principiile ordinii de drept”.

În cuprinsul art. 13 lit. b) și d) din același act normativ sunt redată o parte din principiile care stau la baza procesului de elaborare a unui act normativ (ce privesc prezenta acțiune):

„b) proiectul de act normativ, întocmit pe baza unui act de nivel superior, nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act și nici nu poate contraveni principiilor și dispozițiilor acestuia; (...)

d) proiectul de act normativ trebuie să fie corelat cu dispozițiile Convenției Europene a Drepturilor Omului și ale protocoalelor adiționale la aceasta, ratificate de România, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”.

De asemenea, conform art. 7 alin. (31) din același act normativ, „Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”.

Interdicția totală impusă persoanelor nevaccinate/netestate/netrecute prin boală nu își găsește justificarea din punct de vedere legal și nici medical.

Astfel de măsuri care, fără a avea la bază o analiză concretă a tipului de risc reprezentat de fiecare categorie — vaccinat, nevaccinat, duc la o împărțire artificială a populației în sănătoși — cei vaccinați și bolnavi — cei nevaccinați, nu pot fi acceptate într-un stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989 și sunt garantate [art. 1 alin. (3) din Constituția României].

Astfel de măsuri nu fac altceva decât să creeze o prezumție de vinovăție în privința persoanelor nevaccinate și una de nevinovăție a celor vaccinate, trecute prin boală sau testate în raport cu creșterea ratei de incidență a infectării cu virusul SARS-CoV-2, deși s-a constatat că și o persoană vaccinată poate transmite virusul.

De altfel, perioada de imunizare a organismului, indiferent dacă este vorba de vaccinare sau contactare a virusului, nu este încă certă — pe parcursul anului 2021 a cunoscut mai multe variante, iar în prezent s-a ajuns la a treia doză de vaccin, deși la începutul campaniei de vaccinare nu se pune în discuție practicarea unor vaccinări succesive care să depășească două doze (sau una, în cazul vaccinului dezvoltat de Johnson & Johnson, acreditat mai târziu).

De asemenea, conform jurisprudenței constante a Curții Europene a Drepturilor Omului (hotărârile din 23 iulie 1968, 13 iunie 1979, 28 noiembrie 1984, 28 mai 1985, 16 septembrie 1996, 18 februarie 1999 și, respectiv, 6 iulie 2004, pronunțate în cauzele „Aspecte privind regimul lingvistic în școlile belgiene” împotriva Belgiei, paragraful 10, *Marckx împotriva Belgiei*, paragraful 33, *Sørensen și Rasmussen împotriva Danemarcei*, paragrafele 35, 38 și 40, *Abdulaziz, Cabales și Balkandali împotriva Regatului Unit*, paragraful 72, *Gaygusuz împotriva Austriei*, paragraful 42, *Larkos împotriva Cipru*, paragraful 29), o deosebire de tratament juridic este discriminatorie atunci când nu este justificată în mod obiectiv și rezonabil, aceasta însemnând că nu urmărește un scop legitim sau nu păstrează un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și obiectivul avut în vedere.

În hotărârea contestată, măsurile instituite de Guvern doar față de persoanele nevaccinate nu sunt justificate obiectiv și rezonabil, nu păstrează un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și obiectivul avut în vedere. Mai mult, astfel de măsuri discriminatorii nu sunt justificate într-o societate democratică în care era de așteptat ca accentul să fie pus cu prioritate pe măsurile ce urmăresc creșterea capacității de răspuns și cele pentru asigurarea rezilienței comunităților [art. 5 alin. (1) și (2) din Legea nr. 55/2020], măsuri ce au ca scop creșterea calității serviciilor publice, în special a celor medicale, echiparea unităților medicale cu aparatură și medicamente corespunzătoare etc.

Prin impunerea cu prioritate a unor măsuri coercitive în detrimentul celor de asigurare și ridicare a calității serviciilor implicate în combaterea pandemiei și chiar a informării corecte și complete a populației se aduc prejudicii nu doar imaginii statului de drept, ci și încrederii în valorile ce sunt promovate de acesta: drepturile și libertățile cetățenilor, demnitatea omului, egalitatea între cetățeni.

În același sens a statuat și Curtea Constituțională în Decizia nr. 457/2020 (paragraful 68): „În România, derogările specifice stării de urgență sunt reglementate la nivel constituțional, inclusiv sub aspectul puterilor sporite oferite executivului, adică Președintelui României, iar nu Guvernului. A „construi” prin lege o instituție nouă — «starea de alertă», cu un regim evident mai puțin restrictiv decât starea de urgență reglementată de legiuitorul constituant — dar care să permită eludarea cadrului constituțional care guvernează legalitatea, separația puterilor în stat, condițiile restrângerii exercițiului unor drepturi și al unor libertăți, contravine exigențelor generale ale statului de drept, astfel cum sunt consacrate de Constituția României.”

În Decizia nr. 458/2020, prin care s-a constatat neconstituționalitatea alin. (2) din art. 25 al Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății (paragraful 73), Curtea Constituțională recunoaște că, în situații excepționale, așa cum este cea determinată de răspândirea infecției cu virusul COVID-19, „instituirea unor măsuri energice, prompte și adecvate gravității situației reprezintă, în realitate, un răspuns al autorităților la obligația prevăzută în art. 34 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia «Statul este obligat să ia măsuri pentru asigurarea igienei și a sănătății publice». (...) Caracterul excepțional, imprevizibil al unei situații nu poate constitui o justificare pentru a încălca ordinea de drept, prevederile legale și constituționale referitoare la competența autorităților publice ori cele privind condițiile în care se pot aduce restrângeri exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale. Autoritățile naționale — în mod special administrația centrală și locală — sunt cele mai în măsură să identifice și să stabilească acel set de acțiuni necesare intervenției adecvate fiecărei etape de evoluție a pandemiei, însă măsurile dispuse nu se pot întemeia decât pe un cadru legal primar, care se subordonează prevederilor constituționale și internaționale referitoare la restrângerea exercițiului unor

drepturi sau al unor libertăți. Având în vedere că situația de criză generată de o pandemie reprezintă premisa inevitabilă a unor astfel de restrângeri, legislația națională trebuie însoțită de garanții clare și eficiente împotriva oricăror abuzuri sau acțiuni discreționare ori ilegale”.

În ceea ce privește paguba iminentă

Din perspectiva persoanelor care nu sunt vaccinate/trecute oficial prin boală/testate, condiționările nu constituie restrângeri ale drepturilor și libertăților, ci negări, anihilări ale lor, persoanelor în cauză fiindu-le refuzată absolut exercitarea acestor drepturi/libertăți.

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/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).

Paguba iminentă rezidă evident din anihilarea acestor drepturi: pe lângă lezarea demnității și onoarei a persoanei în cauză și privațiunile de la activități normale (precum participarea la un protest, participarea la un film, la o activitate sportivă) pot interveni și eventuale sancțiuni contravenționale cu valori uriașe în sarcina persoanelor care încearcă „forțat” să-și repatrieze aceste drepturi, prin încălcarea interdicțiilor.

În ceea ce privește cererea de anulare

În ceea ce privește nesolicitarea avizului C.E.S.

Potrivit art. 141 din Constituție:

Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.

Potrivit art. 2 din Legea nr. 248/2013:

(1) Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor. Rezultatul acestei consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative.

După cum rezultă cu claritate din textele de mai sus, se observă că C.E.S. trebuie consultat asupra proiectelor de acte normative, inițiate de Guvern.

La nivel legal, se observă o distincție clară între „proiectele de acte normative” și „proponeri legislative”.

Trebuie distins, în acest context [al aplicabilității art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013], că actul contestat este atât inițiat de Guvern [cel puțin la nivel teoretic, prin ministrul afacerilor interne, potrivit art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020], cât și adoptat de Guvern.

A afirma contrariul este total eronat și ar goli de conținut norma constituțională, întrucât C.E.S. s-ar transforma dintr-un organ consultativ al celor două puteri (legislativă și executivă) într-unul consultativ exclusiv pentru puterea legislativă și decorativ pentru cea executivă, având atribuții în a aviza exclusiv proiecte/proponeri legislative, excluzând *de plano* din sfera sa consultativă orice proiect de O.U.G., O.G. sau H.G. (acte normative care sunt atât inițiate de Guvern, prin ministerele de resort, cât și adoptate de acesta).

Dacă legiuitorul ar fi dorit ca Guvernul să supună doar proiectele legislative spre avizare C.E.S.-ului, ar fi putut foarte bine să prevadă în cuprinsul textului legal acest lucru, printr-o

reformulare de tipul: *Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra propunerilor legislative inițiate de Guvern, deputați ori senatori.*

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, O.U.G. trebuie presupuse avizării C.E.S., cu titlu de exemplu fiind Decizia nr. 239/2020 cu privire la neconstituționalitatea O.U.G. nr. 39/2017:

„În continuare, analizând critica de neconstituționalitate potrivit căreia atât legea criticată, cât și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 39/2017 încalcă dispozițiile constituționale cuprinse în art. 1 alin. (3) și (5) privind principiul securității juridice și al legalității, în componenta referitoare la calitatea legii, precum și în art. 141, dat fiind faptul că nu s-a solicitat avizul Consiliului Economic și Social la elaborarea acestor acte normative, Curtea constată că aceasta este întemeiată, pentru următoarele considerente:

97. Cu titlu preliminar, referitor la răspunsul Guvernului adresat Curții Constituționale distinct de punctele de vedere formulate în cauză, Curtea precizează că, în procedura adoptării actelor normative, obligația solicitării avizelor Consiliului Legislativ sau C.E.S. se referă la o fază anterioară adoptării proiectului de act normativ de către Guvern ori dezbaterii parlamentare. În acest sens, relevante sunt dispozițiile art. 3 alin. (1) din Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1122 din 29 noiembrie 2004, potrivit căruia: „Proiectele de legi și propunerile legislative se supun dezbaterii Parlamentului cu avizul Consiliului Legislativ”, precum și unele dispoziții din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 740 din 2 octombrie 2015, care consacră obligația inițiatorului proiectului de act normativ de a solicita avizul C.E.S., spre exemplu: art. 2 alin. (1): „Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern (...)”; art. 5 lit. a): „Consiliul Economic și Social exercită următoarele atribuții: a) avizează proiectele de acte normative din domeniile de specialitate prevăzute la art. 2 alin. (2), inițiate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților și senatorilor, invitând inițiatorii la dezbaterile actelor normative.”; art. 6 alin. (1), (2) și (8): „(1) Inițiatorii pot participa la dezbaterile proiectului de act normativ, atât în comisiile permanente, cât și în Plenul Consiliului Economic și Social, la invitația Consiliului Economic și Social. (...); (2) Avizul prevăzut la art. 2 alin. (1), în situația în care a fost emis în condițiile legii, sau punctele de vedere transmise conform prevederilor alin. (8) vor însoți în mod obligatoriu proiectul de act normativ, până la adoptare. (...); (8) Avizul Consiliului Economic și Social sau punctele de vedere ale părților se transmit în scris inițiatorului actului normativ, sub semnătura președintelui.”; art. 7 alin. (2): „Depășirea termenului prevăzut la alin. (1) dă dreptul inițiatorului să transmită proiectele de acte normative spre adoptare fără avizul Consiliului Economic și Social, cu menționarea acestei situații, conform prevederilor art. 5 lit. a) art. 26 alin. (2): „În cadrul comisiilor de specialitate sunt analizate proiectele de acte normative înaintate de inițiatorii și sunt elaborate proiectele de avize ce vor fi supuse dezbaterii Plenului Consiliului Economic și Social.”

98. Prin urmare, având în vedere că art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală obligă la respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor, rezultă că, dacă domeniul de reglementare al unui act normativ se subsumează unuia dintre domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social, enumerate la art. 2 din Legea nr. 248/2013, atunci inițiatorul proiectului de act normativ are obligația solicitării avizului Consiliului Economic și Social, în caz contrar fiind încălcat art. 141 raportat la art. 1 alin. (5) din Constituție (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 681 din

6 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr. 190 din 11 martie 2019).”

De asemenea, se observă la paragrafele 105—107 faptul că instanța constituțională menționează expres că Guvernul, deși a fost autoritatea publică care a adoptat O.U.G., are și calitatea de inițiator:

„105. În raport cu acestea, este evident că domeniul vizat de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2019, care transpune directiva menționată, este circumscris domeniilor de specialitate ale C.E.S. referitoare la protecția concurenței loiale și a drepturilor consumatorilor. Prin urmare, inițiatorul proiectului de act normativ avea obligația de a solicita avizul C.E.S. anterior adoptării sale. Cu toate acestea, Guvernul, în calitate de inițiator, nu a îndeplinit această exigență de rang constituțional și legal.

106. În jurisprudența sa recentă, Curtea Constituțională a sancționat omisiunea solicitării avizului Consiliului Economic și Social în cazul unor acte normative al căror obiect de reglementare se referă la domeniile de specialitate ale Consiliului (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019, Decizia nr. 140 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 377 din 14 mai 2019, Decizia nr. 29 din 29 ianuarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 128 din 19 februarie 2020).

107. În consecință, având în vedere dispozițiile constituționale și legale citate, Curtea constată că omisiunea solicitării avizului Consiliului Economic și Social cu prilejul adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 este de natură să determine neconstituționalitatea extrinsecă a acestui act normativ, în raport cu prevederile art. 1 alin. (3) și (5), coroborate cu cele ale art. 141 din Constituție.”

De altfel, este interesant că Guvernul a solicitat, spre exemplu, avizul C.E.S. cu privire la proiectul de hotărâre privind acordarea prestațiilor sub forma biletelor de tratament balnear, pentru anul 2021, prin sistemul organizat și administrat de Casa Națională de Pensii Publice, însă nu a putut să solicite un aviz pentru două proiecte de H.G. care adoptă politici de sănătate publică și interzic exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale pentru cetățenii nevaccinați.

Chiar C.E.S., prin răspunsul adresat intervenientului cu nr. 2.488/28.03.2021, menționează că H.G. trebuiau să facă obiectul solicitării unui aviz:

„Raportat la proiectul de Hotărâre a Guvernului privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, care a vizat instituirea stării de alertă pe întreg teritoriul țării începând cu data de 18 mai 2020, reglementând măsurile de prevenire și control al infecțiilor, condițiile concrete de aplicare și destinatarii acestor măsuri, precum și instituțiile și autoritățile publice abilitate să pună în aplicare sau să urmărească respectarea aplicării măsurilor pe durata stării de alertă, acestea fiind prevăzute în cele trei anexe, respectiv «Măsuri pentru creșterea capacității de răspuns», «Măsuri pentru asigurarea rezilienței comunităților» și «Măsuri pentru diminuarea impactului tipului de risc», apreciază că, prin obiectul de reglementare și măsurile propuse, proiectul de act normativ mai sus menționat ar fi intrat sub incidența prevederilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 248/2013, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prin prisma următoarelor domenii de specialitate: relațiile de muncă, protecția socială, politicile în domeniul sănătății, politicile în domeniul educației și culturii, egalitatea de șanse și de tratament.

Totodată, consideră că s-ar fi impus ca proiectul de hotărâre a Guvernului la care faceți referire să facă obiectul analizei următoarelor comisiilor de specialitate constituite la nivelul Consiliului Economic și Social: Comisia pentru dezvoltare economică, competitivitate și mediu de afaceri, Comisia pentru

drepturi și libertăți cetățenești, egalitatea de șanse și de tratament, Comisia pentru relațiile de muncă, politică salarială, incluziune socială, protecție socială și sănătate, Comisia pentru educație, tineret, sport, cercetare, formare profesională și cultură, Comisia pentru administrație publică și ordine publică.”

Referitor la Decizia Curții Constituționale nr. 391/08.06.2020, menționează faptul că a analizat trunchiat excepția de neconstituționalitate, fiind analizată doar din perspectiva art. 141 din Constituție, fără a se analiza și art. 1 alin. (5) din Constituție cu referire la principiul legalității:

Or, potrivit Deciziei Curții Constituționale nr. 139/2019:

„84. În aplicarea normelor constituționale de referință, Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative impune, prin art. 31 alin. (3), anterior citat, ca forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative să facă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al altor autorități avizatoare, precum Consiliul Economic și Social. Desigur că, așa cum se arată și în punctul de vedere transmis de Camera Deputaților, nu este obligatorie și obținerea unui aviz, iar procedura legislativă nu poate fi obstructivă de pasivitatea autorităților avizatoare. Însă, în cauză, un astfel de aviz nu a fost solicitat. Ca urmare, având în vedere dispozițiile constituționale și legale citate, absența solicitării avizului Consiliului Economic și Social este de natură să susțină neconstituționalitatea extrinsecă a legii, în raport cu prevederile art. 1 alin. (3) și (5), coroborate cu cele ale art. 141 din Constituție.

85. Curtea subliniază că principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică. În același sens Curtea Constituțională s-a mai pronunțat, de exemplu, prin Decizia nr. 128 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 189 din 8 martie 2019, când a reținut că, «în ansamblul normelor constituționale, dispozițiile care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, la rândul său acest principiu stând la temelia statului de drept, consacrat expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție. De altfel, și Comisia de la Veneția, în raportul intitulat Rule of law checklist, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11—12 martie 2016), reține că procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept (pct. II A5). Sub acest aspect sunt relevante, între altele, potrivit aceluiași document, existența unor reguli constituționale clare în privința procedurii legislative, dezbaterile publice ale proiectelor de legi, justificarea lor adecvată, existența evaluărilor de impact de adoptarea legilor. Referitor la rolul acestor proceduri, Comisia reține că statul de drept este legat de democrație prin faptul că promovează responsabilitatea și accesul la drepturile care limitează puterile majorității» (paragraful 32).

86. Astfel fiind, în acord cu susținerile autorilor sesizării, Curtea constată că legea, în integralitatea sa, este neconstituțională, în raport cu prevederile art. 1 alin. (3) și (5) și art. 141 din Constituție, întrucât nu au fost realizate motivarea și fundamentarea economică, socială și juridică a soluțiilor adoptate și nu a fost solicitat avizul C.E.S.”

II. În ceea ce privește inexistența propunerii ministrului afacerilor interne de prelungire a stării de alertă

În ceea ce privește împrejurarea că Hotărârea C.N.S.S.U. nr. 112/2021, prin care s-au propus prelungirea stării de alertă și măsurile aferente, a fost adoptată cu participarea ministrului afacerilor interne nu are nicio semnificație din perspectiva art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, din moment ce, potrivit acestui text legal, Comitetul Național pentru Situații de Urgență nu are niciun rol în procedura de emiteră a hotărârii Guvernului privind prelungirea stării de alertă.

Art. 71 din Legea nr. 55/2020 nu poate fi incident în speță și nu poate acoperi neregularitatea procedurală prevăzută la art. 4 din aceeași lege, din moment ce hotărârea de Guvern atacată nu stabilește măsuri pe perioada stării de alertă prin hotărâri ale Guvernului specifice, altele decât cele privind prelungirea stării de alertă, și nu modifică anumite restricții prevăzute pe perioada stării de alertă, ci o prelungește în mod efectiv.

Altfel spus, nu se află în situația premisă a unei stări de alertă deja prelungite — însoțită de un set de restricții, restricții care să fie ulterior modificate printr-o altă hotărâre a Guvernului, context în care s-ar fi putut pune în discuție incidența art. 71 din Legea nr. 55/2020, ci se află în situația în care, înaintea ajungerii la termen, ministrul afacerilor interne trebuie să decidă, în deplină libertate, dacă în urma analizei factorilor de risc se impune prelungirea ei, în acord cu dispozițiile art. 4 din Legea nr. 55/2020.

O interpretare contrară ar viza de conținut dispozițiile art. 4 din Legea nr. 55/2020 și ar lăsa, în virtutea art. 71 din Legea nr. 55/2020, în sarcina C.N.S.S.U. și a oricărui minister de resort posibilitatea de inițiativă legislativă în ceea ce privește prelungirea stării de alertă, lucru inadmisibil. Un principiu universal valabil din Teoria generală a dreptului — *actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat* — spune că o normă sau un act juridic trebuie interpretat(ă) în înțelesul său de a produce efecte juridice, iar nu că ar fi lipsit de orice efecte. De altfel, o definiție legală a acestui principiu se regăsește chiar în cuprinsul art. 1.268 alin. (3) din noul Cod civil (este adevărat, fiind consacrat în materia contractelor, lucru care însă nu interzice aplicarea acestui principiu universal și în alte materii) — unde se arată că pentru contractele încheiate între părți clauzele se interpretează în sensul în care pot produce efecte, iar nu în acela în care nu ar putea produce niciunul.

III. Lipsa evaluării preliminare de impact

De asemenea, sunt întemeiate susținerile reclamantului în privința neîndeplinirii exigențelor de motivare a actului administrativ normativ atacat, prin prisma prevederilor art. 31 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 raportat la art. 7 din același act normativ.

Astfel, potrivit prevederilor art. 30 din Legea nr. 24/2000, proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de motivare, care constituie instrumente de prezentare și motivare ale noilor reglementări propuse: a) expuneri de motive — în cazul proiectelor de legi și al propunerilor legislative; b) note de fundamentare — în cazul ordonanțelor și hotărârilor Guvernului; 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.

Așa cum rezultă din economia dispozițiilor art. 31 alin. (1) din același act normativ, evaluarea impactului actelor normative se impune a fi inclusă în mod corespunzător în conținutul instrumentului de prezentare și motivare, nefiind, prin urmare, necesar a fi inclusă în cuprinsul unui studiu de impact întocmit

În acest scop, acest din urmă instrument de prezentare și motivare fiind, de altfel, specific numai anumitor tipuri de acte normative.

Potrivit acestui text legal:

„(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.”

Complementar, dispozițiile art. 7 din Legea nr. 24/2000 definesc evaluarea preliminară a impactului proiectelor de acte normative ca fiind un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative. Evaluarea preliminară a impactului presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse.

Potrivit prevederilor exprese ale alin. (31) al art. 7, propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

În privința hotărârilor privind declararea, prelungirea sau încetarea stării de alertă sunt incidente dispozițiile art. 4³ alin. (4) din O.U.G. nr. 21/2004, potrivit cărora această categorie generală de acte administrative cu caracter normativ se fundamentează în baza analizei factorilor de risc prevăzuți la art. 4¹ de către grupurile de suport tehnico-științific constituite pe tipuri de risc.

Mai specific, în cazul declarării/prelungirii stării de alertă potrivit art. 3 alin. (2) și (4) din Legea nr. 55/2020, se analizează cumulativ următorii factori de risc:

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.

Dispozițiile legale precizate circumstanțiază conținutul motivului emiterii actului administrativ cu caracter normativ, în înțelesul art. 31 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 24/2000, fără a deroga de la dispozițiile subsecvente, excepție făcând literele e) și f) care sunt inaplicabile, în virtutea dispozițiilor art. 7 alin. (13) din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată, care extrag de la aplicarea dispozițiilor art. 7 din lege proiectele de acte normative care se adoptă în procedură de urgență ca fiind grefate pe circumstanțe excepționale care impun adoptarea unei soluții imediate, impunându-se concluzia că evaluarea impactului socioeconomic în dimensiunea impactului asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului rămâne un element imperativ al instrumentului de prezentare și motivare.

Or, din analiza documentului dedicat analizei factorilor de risc rezultă cu evidență absența oricărei analize de impact asupra drepturilor și libertăților fundamentale, deși, conform art. 53 din Constituția României, restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți este supusă condițiilor de necesitate și proporționalitate.

Prin urmare, orice analiză de necesitate și proporționalitate a măsurilor dispuse trebuie făcută în concret, tocmai prin raportare la drepturile și libertățile fundamentale care ar putea fi afectate prin măsurile astfel dispuse, în lipsa acestei analize măsurile în cauză apărând ca fiind arbitrare.

IV. Lipsa propunerilor Grupului de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României și calitatea colonelului care a semnat analiza factorilor de risc

În cazul declarării/prelungirii stării de alertă potrivit art. 3 alin. (2) și (4) din Legea nr. 55/2020 se analizează cumulativ următorii factori de risc:

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.

După cum se observă, Legea nr. 55/2020 nu specifică cine este autoritatea/structura care trebuie să facă această analiză, astfel că se află într-un raport guvernat de regula *lex specialis derogat legi generali*, ceea ce înseamnă că excepțiile sunt cele prevăzute în legea specială și sunt aplicate strict în ceea ce privește situațiile expres determinate în aceasta, urmând ca legea generală — sau dreptul comun, *lato sensu* — să se aplice tuturor celorlalte cazuri.

În privința hotărârilor privind declararea, prelungirea sau încetarea stării de alertă sunt incidente dispozițiile art. 4³ alin. (4) din O.U.G. nr. 21/2004 potrivit cărora această categorie generală de acte administrative cu caracter normativ se fundamentează în baza analizei factorilor de risc prevăzuți la art. 4¹ de către grupurile de suport tehnico-științific constituite pe tipuri de risc.

Potrivit articolul 8² din O.U.G. nr. 21/2004:

„(1) Pentru stabilirea strategiilor și programelor privind prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență, Comitetul național poate solicita consultarea unor experți, specialiști, cadre didactice sau cercetători constituiți în grupuri de suport tehnico-științific.

(2) Comitetul național și grupurile de suport tehnico-științific, (...) formează Platforma națională pentru reducerea riscurilor la dezastre.”

După cum rezultă cu claritate din coroborarea textelor de mai sus, doar grupurile de suport tehnico-științific, în a căror compunere se află experți, specialiști, cadre didactice sau cercetători, pot elabora analiza factorilor de risc, iar nu C.N.C.C.I..

Potrivit cadrului normativ în vigoare, este de notorietate că singurul grup de suport constituit este Grupul de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României.

Distincția dintre cele două entități/structuri și, implicit, prerogativele de care ele dispun este evidentă, fiind făcută și în cuprinsul altor acte normative.

Spre exemplificare, potrivit Legii nr. 136/2020:

Articolul 4: „(...) Măsurile și grupurile populaționale se stabilesc de către Comitetul Național pentru Situații de Urgență, în baza propunerii Grupului de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României.”

Articolul 11 alin. (1): „Carantina pentru persoanele care sosesc în România (...) se dispune prin hotărâre a Comitetului Național pentru Situații de Urgență, la propunerea Grupului de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României (...)”

Articolul 19 alin. (1): „În situația existenței unui deficit de personal medical (...) personalul medical (...) poate fi detașat (...) (2) Măsura prevăzută la alin. (1) se dispune (...) la solicitarea motivată a direcției de sănătate publică județene sau a municipiului București, a inspectoratului județean pentru situații de urgență sau al municipiului București ori a Centrului național de coordonare și conducere a intervenției.”

De altfel, o distincție este realizată chiar în cuprinsul H.G. atacate:

Anexa nr. 1, articolul 3: „În condițiile art. 5 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 55/2020, cu modificările și completările ulterioare, se stabilește desfășurarea în regim permanent a activității tuturor centrelor operative pentru situații de urgență cu activitate temporară, precum și a activității Centrului Național de Coordonare și Conducere a Intervenției și a centrelor județene/al municipiului București de coordonare și conducere a intervenției.”

Anexa nr. 3, articolul 9, pct. 5: „Operatorii economici care desfășoară activități de jocuri de noroc au obligația să respecte orarul de lucru cu publicul și restricțiile stabilite prin hotărâre a Comitetului Național pentru Situații de Urgență, la propunerea Grupului de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României sau a comitetului județean/al municipiului București pentru situații de urgență.”

Așadar, analiza factorilor de risc este emisă de o structură/entitate necompetentă și nu poate suplini documentația administrativă a Grupului.

Trecând peste aceste aspecte, se poate observa fără îndoială că un colonel, prin natura funcției sale, de cadru militar, nu este nici specialist, nici expert în epidemiologie, nici cercetător, nici cadru didactic, neavând nicio competență și pregătire cu privire la domeniul medical.

Potrivit dispozițiilor art. 56 din Legea nr. 80/1995:

În timp de pace, pentru înaintarea ofițerilor, maștrilor militari și subofițerilor în activitate în unele grade superioare, pe lângă condițiile prevăzute la art. 54 și 55, se mai cer următoarele:

„C. În gradele de colonel și comandor, să îndeplinească cumulativ condițiile de studii, precum și pe cea privind stagiul minim la unități, prevăzute la lit. a), b) și, respectiv, c):

a) să fi absolvit, cu diplomă de licență, Academia de Înalte Studii Militare ori alte instituții militare de învățământ superior de același nivel din țară sau din străinătate, stabilite prin ordin al ministrului apărării naționale, sau o instituție civilă de învățământ superior;

b) să fi absolvit cursuri de capacitate pentru gradul de colonel sau comandor. Admiterea la acest curs se face pe bază de examen. Se exceptează de la această condiție locotenent-colonei și căpitan-comandorii care dețin titlul de doctor ori au absolvit o formă de învățământ postacademic, postuniversitar sau un masterat în țară sau în străinătate, stabilite prin ordin al ministrului apărării naționale;

c) să aibă un stagiul, corespunzător pe arme și specialități militare, de 6—8 ani la unități și mari unități până la corp de armată sau similare inclusiv. Durata stagiului pentru fiecare armă și specialitate militară și eşaloanele similare marilor unități până la eşalonul corp de armată se stabilesc prin dispoziție a șefului Statului Major General. Se exceptează de la obligativitatea stagiului la unități militare locotenent-colonei și căpitan-comandorii care îndeplinesc funcții în alte specialități militare decât cele de comandă și stat major, stabilite prin dispoziție a șefului Statului Major General.”

După cum reiese cu claritate din dispozițiile de mai sus, se constată că, pentru a deține gradul de locotenent-colonel, textul legal impune pregătire militară specializată, cu preponderență fiind necesare cunoștințe și aptitudini în materia armelor și munițiilor, fără a consacra nicio pregătire de specialitate care să implice analiza unei situații epidemiologice ori să prevadă competențe profesionale cu privire la combaterea și prevenirea unei epidemii, respectiv analiza nivelului de gravitate manifestat sau prognozat al acesteia pentru ca, în final, să propună măsuri necesare pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa vieții, sănătății persoanelor, mediului înconjurător, valorilor materiale și culturale importante ori a proprietății într-un astfel de context epidemiologic.

În acest context, natura funcției este contrară dispozițiilor art. 8² din O.U.G. nr. 21/2004 coroborat cu art. 2 din Legea nr. 55/2020, lucru care atrage implicit și nulitatea documentului în referință.

Consecutiv celor arătate de reclamant, se poate observa cu puterea evidenței că Șeful Centrului Național de Coordonare și Conducere a Intervenției este diferit la fiecare „Analiză” efectuată cu privire la hotărârile Guvernului privind prelungirea stării de alertă, ceea ce evidențiază arbitrariul cu privire la persoanele abilitate să efectueze/să își asume astfel de acte.

Spre exemplificare:

— la Analiza factorilor de risc nr. 132864/20.10.2021 elaborată pentru H.G. nr. 1.130/2021, șeful C.N.C.C.I. a fost colonelul X;

— la Analiza factorilor de risc nr. 131762/05.10.2021 elaborată pentru H.G. nr. 1.090/2021, șeful C.N.C.C.I. a fost colonelul X;

— la Analiza factorilor de risc nr. 122547 elaborată pentru H.G. nr. 636/2021, șeful C.N.C.C.I. a fost colonelul X;

— la Analiza factorilor de risc nr. 123393 elaborată pentru H.G. nr. 730/2021, șeful C.N.C.C.I. a fost colonelul X;

— la Analiza factorilor de risc nr. 123060/23.06.2021 elaborată pentru H.G. nr. 678/2021, șeful C.N.C.C.I. a fost colonelul X;

— la Analiza factorilor de risc nr. 134121/5.12.2021 elaborată pentru H.G. nr. 1.242/2021, șeful C.N.C.C.I. a fost locotenent-colonelul X.

Prin urmare, se observă o inconsecvență cu privire la Șeful C.N.C.C.I., care nu este prevăzută în niciun act normativ, motiv pentru care nu se poate verifica calitatea colonelului de șef al C.N.C.C.I.

V. În ceea ce privește ignorarea avizului Consiliului Legislativ Chiar dacă, prin natura sa, avizul Consiliului Legislativ este unul consultativ, Curtea Constituțională a subliniat în jurisprudența sa că acesta este unul deosebit de important pentru că observațiile formulate au drept finalitate sistematizarea, unificarea și coordonarea întregii legislații: „f...]. Urmărirea și implementarea cerințelor impuse de Legea nr. 24/2000 asigură coerența întregului sistem de drept, iar Consiliul Legislativ este cel care, în mod primar, realizează această activitate. Consiliul Legislativ are obligația de a contribui la asigurarea coerenței și unificării legislației.” (Decizia nr. 304 din 4 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 520 din 5 iulie 2017, paragraful 27)

Inițiatorul nu trebuie să se conformeze observațiilor și propunerilor evidențiate de Consiliul Legislativ, însă Curtea a mai reținut că, deși este consultativ, art. 10 alin. (4) din Legea nr. 24/2000 prevede că observațiile și propunerile privind respectarea normelor de tehnică legislativă vor fi avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ, iar neacceptarea acestora trebuie motivată în cuprinsul actului de prezentare a proiectului sau într-o notă însoțitoare.

Singura referire la aceste avize consultative se regăsește exclusiv în adresele de înaintare către Secretariatul General al Guvernului a formelor finale ale proiectelor de hotărâri ale Guvernului, deși ea trebuia să se regăsească „în cuprinsul actului de prezentare a proiectului sau într-o notă însoțitoare”, referiri care nu conțin niciun fel de motivare.

Prin urmare, au fost încălcate dispozițiile art. 10 alin. (4) din Legea nr. 24/2000.

VI. În ceea ce privește nemotivarea actelor administrative: La data de 6.12.2021, în România:

— numărul de cazuri confirmate cu virusul SARS-CoV-2 a fost: 803;

— media națională a incidenței cumulate a cazurilor pe ultimele 14 zile la mia de locuitori a fost de 1,25, fiind într-o continuă scădere.

În schimb, în Uniunea Europeană, numeroase țări membre cu o rată ridicată de vaccinare aveau un număr ridicat de cazuri, aflându-se în valul 5 epidemiologic și având o rată de incidență cumulată la mia de locuitori ridicată.

Astfel:

- Slovacia 25,3;
- Cehia 22,0;
- Belgia 20,6;
- Austria 20,3;
- Liechtenstein 19,2;
- Slovenia 18,3;
- Olanda 17,5;
- Croația 15,9;
- Ungaria 13,9;
- Irlanda 12,4;
- Elveția 10,6;
- Danemarca 9,1;
- Germania 8,9;
- Lituania 8,8;
- Grecia 8,6;
- Marea Britanie** 8,6;
- Polonia 8,1;
- Luxemburg 7,2;
- Estonia 7,0;
- Letonia 6,3;
- Norvegia 6,1.

Un studiu important al Universității Harvard, efectuat pe date din 68 de țări și din 2947 de comitate din S.U.A. care au rată mare de vaccinare, confirmă faptul că transmiterea virusului se poate face și de către persoanele vaccinate.

Într-un alt raport publicat de C.D.C. se arată că în iulie 2021, în urma mai multor evenimente publice mari într-un oraș Barnstable County, Massachusetts, au fost identificate 469 de cazuri de COVID-19 printre rezidenții din Massachusetts care au călătorit în oraș în perioada 3—17 iulie; 346 (74%) au apărut la persoanele complet vaccinate.

Potrivit *Le Figaro*, într-un raport efectuat în Marea Britanie, datele arată că rata de infectare este mai mare în rândul celor vaccinați decât în grupul celor care nu au primit serul anti-COVID. Raportul în cauză demonstrează că, în categoria persoanelor cu vârsta cuprinsă între 40 și 49 de ani, proporția celor vaccinate și infectate este chiar de două ori mai mare decât în rândul nevaccinaților (1.281 din 100.000 de persoane, față de 690), în septembrie.

În realitate, fenomenul nu este deloc surprinzător și asta din două motive. În primul rând, vaccinul protejează imperfect împotriva riscului de infectare. Prin urmare, este posibil să fii infectat, chiar dacă ești complet vaccinat. Această protecție este asigurată de vaccinurile pe care le avem în prezent sunt injectate în mușchi, la nivelul brațului. Poți dobândi o imunitate generală bună și ești astfel protejat împotriva formelor severe ale bolii, dar nu oferă neapărat o imunitate puternică la suprafață, la nivelul membranelor mucoase.

Însă poarta de acces preferată a virusului este tocmai mucoasa nazală. Unii oameni de știință au avertizat asupra acestui aspect chiar înainte de a începe utilizarea vaccinurilor, iar capacitatea lor de a preveni infectarea s-a dovedit a fi chiar mai slabă decât se aștepta.

Potrivit raportărilor efectuate de Institutul Național de Statistică pentru lunile septembrie și octombrie 2021, persoanele vaccinate cu schema completă se pot infecta.

Astfel, în intervalul 1—30 septembrie 2021, un număr de 33.976 de persoane cu schemă completă de vaccinare au avut un test pozitiv de infecție cu virusul SARS-CoV-2, după o perioadă cuprinsă între 1 lună și 6 luni de la cea de la efectuarea celei de a doua doze de vaccin.

În intervalul 1—31 octombrie 2021, un număr de 97.272 de persoane cu schemă completă de vaccinare au avut un test pozitiv de infecție cu virusul SARS-CoV-2, după o perioadă cuprinsă între 1 lună și 6 luni de la cea de la efectuarea celei de a doua doze de vaccin.

În plus, într-un material realizat de X, cercetător științific în imunologie și vaccinologie la Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare Medico-Militară „Cantacuzino”, și publicat pe pagina oficială de Facebook a campaniei de vaccinare, denumită „Ro-vaccinare”, se arată că atât persoanele testate, cât și cele îmbolnăvite se pot reinfecta cu virusul și deci îl pot transmite în comunitate.

Studii preliminare din ultima săptămână arată că:

— Omicron are un număr mare de mutații în regiuni care ar putea afecta eficiența răspunsului imun postvaccinare, postinfecție și unele terapii cu anticorpi monoclonali;

— activitatea neutralizantă a anticorpilor din serul persoanelor vaccinate sau infectate cu o variantă anterioară este semnificativ scăzută față de Omicron;

— protecția față de infecție la persoanele vaccinate sau de reinfecție la cei infectați anterior este probabil scăzută pentru Omicron.

Varianta Omicron a acumulat zeci de mutații în comparație cu variantele anterioare.

Multe dintre aceste mutații au fost identificate în proteina Spike și în regiunea de legare a receptorului din această proteină.

Era de așteptat ca aceste mutații să modifice afinitatea virusului pentru receptorul pe care îl folosește pentru a intra în celulele umane și să erodeze, cel puțin parțial, eficiența anticorpilor dezvoltați în urma infecției sau a vaccinării în neutralizarea virusului.

Acum, la câteva săptămâni de când varianta Omicron a fost descoperită, avem primele date care să confirme că varianta Omicron eludează parțial răspunsul imun obținut în urma infecției sau a vaccinării.

Primele studii de neutralizare *in vitro*, publicate săptămâna aceasta arată o scădere semnificativă a activității neutralizante a anticorpilor din serul persoanelor trecute prin infecție sau vaccinate, în comparație cu ce s-a observat pentru variantele anterioare.

Din toate aceste studii și date, transmise chiar de autorități naționale, rezultă cu claritate că și persoanele vaccinate/îmbolnăvite pot transmite virusul.

Pe de altă parte, în notele de fundamentare nu exista niciun studiu, nicio analiză care să releve impactul pe care îl are interzicerea accesului la diverse activități a anumitor categorii de persoane, nici din perspectiva rezultatelor în împiedicarea răspândirii virusului, nici din perspectiva consecințelor asupra persoanelor vizate (din punctul de vedere al drepturilor și libertăților fundamentale, precum și din punct de vedere social, economic, medical etc.).

Drept urmare, măsurile invocate sunt lipsite de raționament științific, iar în atare condiții H.G. este nemotivată, fiind contrară art. 31 din Legea nr. 24/2000.

VII. În ceea ce privește condițiile legale de prelungire a stării de alertă în ceea ce privește amploarea situației de urgență:

În nota de fundamentare se specifică că:

„1. În ceea ce privește situația la nivelul Uniunii Europene, la data de 5.12.2021 România înregistrează cea mai mică rată de incidență din întreaga uniune;

2. la nivel național, în ultimele 14 zile, valoarea medie a cazurilor confirmate a fost de 1.667 persoane nou-confirmate zilnic;

3. după înregistrarea unei creșteri susținute a ratei de reproducere în luna septembrie (R_0 1.1 - 1.36), în ultimele 14 zile se înregistrează valori subunitare ale ratei de reproducere (R_0 0.7 - 0.9);

4. totalul cazurilor active (suma cazurilor confirmate în ultimele 14 zile + persoanele internate la data raportării cu mai mult de 14 zile de la data internării), la data de 5.12.2021, este de 27.210 persoane;

5. În graficul următor se observă o scădere în evoluția cazurilor active în ultima perioadă, respectiv de la 174.142 de cazuri active înregistrate în data de 5.11.2021, la 27.210 de cazuri active înregistrate în data de 5.12.2021.”

Existența a 27.000 de cazuri active, în condițiile în care România are o populație de 18 milioane de locuitori, precum și trendul descendent al cazurilor nu sunt în măsură să susțină prelungirea stării de alertă

În ceea ce privește intensitatea situației de urgență, respectiv viteza de evoluție, înregistrată sau prognozată, a fenomenelor distructive și gradul de perturbare a stării de normalitate, în nota de fundamentare se specifică că:

„1. În prezent, incidența cumulată la 14 zile în data de 5.12.2021 arată că 949 localități înregistrează o valoare între 1 și 3 cazuri la 1.000 de locuitori și 167 de localități înregistrează o incidență cumulată la 14 zile de peste 3 cazuri la 1.000 de locuitori. Comparând aceste date cu incidența cumulată la 14 zile în data de 21.11.2021, în speță 1.433 de localități ce înregistrau o valoare între 1 și 3 cazuri la 1.000 de locuitori și 1.327 de localități cu o incidență cumulată la 14 zile de peste 3 cazuri la 1.000 de locuitori, se observă o scădere în intensitate a răspândirii.

2. În perioada supusă analizei se observă faptul că răspândirea SARS-CoV-2 scade în intensitate, context în care este necesar ca măsurile nonfarmaceutice existente pentru prevenirea răspândirii infecțiilor să fie adaptate, dar cu menținerea unui nivel ridicat de atenție și răspuns mai ales în contextul situației epidemiologice de la nivelul țărilor din vestul Europei, dar și al apariției unor noi tulpini virale care poate determina o reluare rapidă a trendului ascendent.”

Așadar, se observă că starea de alertă trebuie menținută, în opinia C.N.C.C.I., în contextul în care la nivelul țărilor s-a identificat prezența unor noi tulpini (probabil cu referire la Omicron).

Împrejurarea că în speță sunt identificate noi tulpini în alte țări nu conduce logic la concluzia că este necesară menținerea stării de alertă.

Pentru prevenirea răspândirii coronavirusului SARS-CoV-2 pe teritoriul României din alte țări, statul are la dispoziție Legea nr. 136/2020, respectiv statul român poate dispune carantinarea subiecților veniți din țările în care această tulpină este identificată, indiferent de statutul medical, lucru pe care statul, în acest moment nu îl face, lăsând în mod voit pătrunderea pe teritoriul României a persoanelor vaccinate/îmbolnăvite, care sunt potențiali vectori de răspândire, pentru ca propagarea virusului în țară să se facă în voie și pentru a se prelungi la infinit starea de alertă.

I.N.S.P., prin adresele cu nr. 23.128/10.12.2021 și 22.359/02.12.2021, având în vedere situația incertă a posibilității infectării cu tulpina Omicron a persoanelor vaccinate și având în vedere incertitudinile privind gradul de răspândire a noii variante Omicron la nivel mondial, precum și posibilitatea de infectare a persoanelor trecute prin boală sau vaccinate cu schema completă, a propus:

— ca intrarea pe teritoriul național să se facă doar prin prezentarea unui rezultat negativ la un test NAAT efectuat cu maximum 48 de ore înainte, indiferent de zona de risc epidemiologic din care sosesc călătorii;

— carantinarea contactilor direcți (vaccinați) ai cazurilor confirmate (prin secvențiere) sau probabile (prin test PCR de variantă) de infecție cu Omicron.

Așadar, acestea sunt măsurile care necesită un nivel ridicat de atenție și răspuns mai ales în contextul situației epidemiologice de la nivelul țărilor din vestul Europei, dar și al apariției unor noi tulpini virale care poate determina o reluare rapidă a trendului ascendent, iar nu prelungirea stării de alertă.

VIII. În ceea ce privește participarea persoanelor la activitățile din anexe pe baza certificatului verde

Măsura nu este prevăzută de lege.

În lumina Deciziei Curții Constituționale nr. 381/2021, se impune a se constata că măsura condiționării exercitării drepturilor și libertăților prin prezentarea certificatului verde nu este prevăzută de lege.

Potrivit considerentelor Curții Constituționale, punctele 39—43:

„39. Urmând capitolului I «Dispoziții generale» care conține prevederi referitoare la instituirea și prelungirea stării de alertă pe durata pandemiei de COVID-19, dispozițiile capitolului II «Măsuri sectoriale» din Legea nr. 55/2020 reglementează, în mod distinct, pe domenii, tipul de măsuri ce pot fi dispuse în vederea atingerii obiectivului propus de legiuitor. În cadrul art. 5 sunt prevăzute o serie de măsuri de creștere a capacității de răspuns, pentru asigurarea rezilienței comunităților și pentru diminuarea impactului tipului de risc. Între măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților sunt menționate și «măsurile de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, inclusiv instituirea carantinei sau a izolării la domiciliu», text criticat ca fiind neconstituțional.

40. Curtea observă că dispozițiile art. 65 din Legea nr. 55/2020, care stabilesc ce fapte prevăzute în acest act normativ constituie contravenții, trimit, în mod exclusiv, la prevederile art. 5, mai sus menționate. Prin urmare, dispozițiile art. 5 din Legea nr. 55/2020 constituie, în realitate, un tablou exhaustiv al tipurilor de măsuri ce pot fi dispuse în temeiul acestui act normativ în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19, măsuri care atrag obligații a căror încălcare constituie contravenții.

41. Dispozițiile art. 5 alin. (2) lit. d) se referă, în mod expres, la măsurile carantinei și izolării și fac o referire generală la «măsurile de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor», fără a le nominaliza. Desigur, având în vedere obiectivul afirmat al legii, precum și faptul că textul nu face trimitere la alte acte normative, Curtea apreciază că este vorba de măsuri menționate în Legea nr. 55/2020. De asemenea, textul de lege circumscrie sfera acestor măsuri la acele intervenții necesare protejării unor drepturi ale persoanei care se bucură de cel mai înalt grad de protecție constituțională, respectiv dreptul la viață și dreptul la sănătate.

42. Dispozițiile art. 65 lit. h) din Legea nr. 55/2020 califică drept contravenții «nerespectarea măsurilor individuale de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, stabilite conform art. 5 alin. (2) lit. d)», în timp ce dispozițiile enunțate la lit. i) din același articol de lege califică, în mod separat, drept contravenție «nerespectarea de către persoanele fizice a măsurilor de izolare la domiciliu stabilite conform art. 5 alin. (2) lit. d)». Prin urmare, ipoteza art. 65 lit. h) din Legea nr. 55/2020 se referă la nerespectarea acelor măsuri consacrate prin lege, instituite în vederea protejării dreptului la viață și la sănătate și care creează obligații în sarcina persoanelor fizice, excepție făcând măsura izolării la domiciliu.

43. Curtea amintește că, potrivit dispozițiilor art. 6 din Legea nr. 55/2020, hotărârile Guvernului prin care se instituie sau se prelungește starea de alertă trebuie să precizeze, în mod clar, care sunt măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților, astfel că revine executivului să selecteze, în funcție de datele concrete ale evoluției pandemiei la un anumit moment, acele măsuri prevăzute la nivelul legii care sunt cele mai adecvate atingerii obiectivului stabilit de legiuitor, cu o restrângere proporțională a exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți ale persoanei.”

Așadar, nu este identificată la nivelul Legii nr. 55/2020 măsura introducerii certificatului verde pe teritoriul național, astfel încât să poată fi încadrată de Guvern în tabloul exhaustiv al măsurilor individuale de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, stabilite conform art. 5 alin. (2) lit. d). De altfel, și Consiliul Legislativ atrage atenția asupra acestor aspecte.

Fiind un act administrativ, dat în executarea legilor, hotărârea Guvernului trebuie să respecte întregul sistem normativ de nivel superior, fără a adăuga la acesta.

Or, în speță, se poate observa că măsura privitoare la solicitarea certificatului prin H.G. nr. 1.242/2021 nu este emisă în baza unei legi, ca act formal al Parlamentului, și deci nu poate produce efectul juridic al restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților, fiind contrară art. 53 din Constituție.

Nici O.U.G. nr. 68/2021 nu poate constitui premisa de reglementare, dat fiind faptul că această ordonanță pune în aplicare Regulamentul european exclusiv în ceea ce privește prezentarea certificatului verde în contextul călătoriilor transfrontaliere.

Măsura este discriminatorie

Potrivit O.G. nr. 137/2000:

„Articolul 1

(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 este garantat.

Articolul 2

(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.”

Discriminarea presupune:

— o diferențiere, un tratament diferențiat aplicat în situații identice ori similare — condiții îndeplinite în totalitate (vaccinării/testații/îmbolnăvii putând transmite virusul la fel ca și nevaccinării);

— bazată pe un criteriu (în speță, criteriul fiind certificatul verde);

— care atinge un drept (în speță, drepturile enumerate în cuprinsul cererii).

Următoarele alineate din preambulul Regulamentului European nr. 2.021/953 sunt hotărâtoare cu privire la nelegalitatea măsurilor adoptate de Guvern:

„(20) Eliberarea certificatelor în temeiul prezentului regulament nu ar trebui să conducă la acte de discriminare bazate pe deținerea unei anumite categorii de certificate.

(36) Este necesar să se prevină discriminarea directă sau indirectă împotriva persoanelor care nu sunt vaccinate, de exemplu din motive medicale sau deoarece acestea nu fac parte din grupul-țintă pentru care vaccinul împotriva COVID-19 este administrat sau autorizat în prezent, cum ar fi copiii, sau deoarece nu au avut încă posibilitatea să fie vaccinate sau au ales să nu se vaccineze. Prin urmare, deținerea unui certificat de vaccinare sau deținerea unui certificat de vaccinare care indică un vaccin împotriva COVID-19 nu ar trebui să fie o condiție prealabilă pentru exercitarea dreptului de liberă circulație sau de utilizare a serviciilor de transport transfrontalier de persoane, cum ar fi companiile aeriene, trenurile, autocarele, feriboturile sau orice alt mijloc de transport. În plus, prezentul regulament nu poate fi interpretat ca instituind un drept sau o obligație de a fi vaccinat.”

Reiese foarte clar că utilizarea pe plan intern a certificatelor COVID-19 în alte scopuri decât facilitarea liberei circulații în UE nu intră în domeniul de aplicare a regulamentului și că trebuie aplicată în mod nediscriminatoriu.

Regulamentele Uniunii Europene sunt obligatorii pentru statele membre în toate elementele sale (art. 288 T.F.U.E.).

Măsura nu este proporțională și necesară într-o societate democratică și aduce atingere existenței drepturilor și libertăților.

Potrivit Declarației universale 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 de suveranitate.”

Deși reiese cu claritate din Declarația universală a drepturilor omului că oamenii se nasc liberi și se pot prevala de toate drepturile fără nicio deosebire, cu toate acestea, constată că este „interzisă” exercitarea majorității drepturilor și libertăților fundamentale și dobândesc dreptul de a avea drepturi și libertăți numai cetățenii care dovedesc că sunt „eligibili” pentru a le avea, prezentând o dovadă de vaccinare/testare/trecere prin boală.

Se poate observa astfel că s-a inversat sarcina probei (s-a mutat sarcina probei de la stat, care trebuia să justifice de ce trebuie să restrângă drepturile și libertățile fundamentale, la cetățean, care trebuie să dovedească că este eligibil să aibă drepturi și libertăți).

Totodată, se poate constata că dispozițiile cuprinse în H.G. aduc atingere chiar existenței altor drepturi și libertăți fundamentale decât cele pentru protejarea cărora s-au luat aceste măsuri (dreptul la viață, integritatea fizică și sănătatea persoanelor), fiind în contradicție atât cu preambulul Legii nr. 55/2020, cât și cu art. 1 alin. (1) din Legea nr. 55/2020 care prevede posibilitatea restrângerii exercițiului altor drepturi și libertăți fundamentale și nu să se aducă atingere existenței lor.

Neavând vreo ierarhizare a drepturilor omului, ci fiind vorba de momentele de consacrare juridică internațională, ordonate cronologic, ale diferitelor drepturi ale omului, Parlamentul European a emis Rezoluția cu numărul 2019/2125 (INI) prin care reamintește că nu poate exista o ierarhie a drepturilor omului; subliniază că este necesar să se asigure susținerea și respectarea deplină a principiului potrivit căruia drepturile omului sunt universale și inalienabile, indivizibile, interdependente și corelate; subliniază că tentativele de utilizare a drepturilor anumitor grupuri pentru a justifica marginalizarea altora sunt complet inacceptabile.

IX. Excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 alin. (1) și (2) și art. 3 alin. (1) și (2) din Legea nr. 55/2020, precum și a art. 4² alin. (1) și (2) din O.U.G. nr. 21/2004, în raport cu dispozițiile art. 1 alin. (3) și (4), art. 52, art. 126 alin. (6) din Constituție, dispozițiile criticate fiind neconstituționale în măsura în care se dispune prelungirea stării de alertă fără existența unei proceduri de atac efective care să garanteze persoanelor ale căror drepturi sau interese legitime sunt vătămăte posibilitatea anulării în justiție într-un termen mai scurt de 30 de zile a hotărârii Guvernului prin care se dispune prelungirea stării de alertă, precum și a ordinelor și a instrucțiunilor prin care se stabilește aplicarea unor măsuri în perioada de aplicabilitate a acesteia.

I. Admisibilitatea excepției de neconstituționalitate.

Excepția privește niște norme dintr-o lege, aflate în vigoare și asupra cărora Curtea Constituțională nu s-a pronunțat în sensul declarării lor ca neconstituționale, iar excepția are legătură cu cauza, în contextul în care nu există o cale de atac efectivă prin care să anuleze măsurile nelegale dispuse pe perioada stării de alertă, înainte ca efectele acestora să înceteze.

O eventuală admitere a excepției de neconstituționalitate:

a) obligă Parlamentul să adopte o lege astfel încât să reglementeze o cale de atac efectivă pentru contestarea H.G.-urilor privind prelungirea stării de alertă, fără a mai evita considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 392/2021 (lipsa unei eventuale reglementări atrăgând nulitatea eventualelor H.G. de prelungire a stării de alertă emise în lipsa acesteia);

b) în prezenta cauză ar atrage nulitatea H.G. nr. 1.242/2021 și H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021, întrucât starea de alertă a fost dispusă în lipsa unei astfel de căi de atac, iar potrivit teoriei *facta pendencia* deciziile Curții Constituționale nu au aplicabilitate doar pentru situațiile juridice născute ulterior publicării acestora în Monitorul Oficial, ci și pentru situațiile juridice anterioare, în special în cauzele în care s-a invocat excepția de neconstituționalitate.

II. Pe fondul excepției

Se aduce atingere următoarelor prevederi din Constituție: art. 1 alin. (3) referitor la statul de drept, art. 1 alin. (4) referitor la separația puterilor în stat, art. 52 și art. 126 alin. (6), referitoare la controlul judecătoresc al actelor administrative.

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.

Dincolo de condițiile generale de valabilitate pe care trebuie să le respecte un act administrativ, decizia Guvernului privind prelungirea stării de alertă 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.

Circumscrierea clară a stării de alertă existenței condițiilor obiective care impun declararea acesteia reiese și din prevederile art. 3 alin. (3) din Legea nr. 55/2020, care precizează că: „Starea de alertă încetează, înainte de împlinirea termenului pentru care a fost declarată ori prelungită, atunci când analiza factorilor de risc indică faptul că nu mai este necesară menținerea unui răspuns amplificat.”

Prin natura ei, starea de alertă este, în mod necesar, ceva temporar, excepțional, care nu poate fi transformat în ceva general, având în vedere că restricționarea drepturilor fundamentale ale omului nu poate fi permanentizată.

Ansamblul condițiilor legale care condiționează 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 sunt respectate condițiile generale de valabilitate ale actelor administrative și dacă sunt îndeplinite cerințele 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.

Prelungirea stării de alertă, fără ca autoritatea judecătorească să poată verifica condițiile legale de menținere a ei, înaintea expirării celor de 30 de zile pentru care ea a fost dispusă, aduce atingere art. 53 alin. (2) din Constituție, întrucât poate duce la o permanentizare a acestei stări, prin suspendarea *sine die* a exercitării în deplină substanță a unor drepturi și libertăți, persoanele ajungând la situația de a nu mai fi titularile unor drepturi sau libertăți fundamentale „la fel de întinse, cu același conținut”.

O eventuală susținere în sensul că drepturile și libertățile continuă să existe în patrimoniul persoanelor sub aceeași formă și conținut anterior instituirii stării de alertă și că exercițiul lor deplin este doar suspendat temporar 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), observându-se o tendință de translatăre 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), iar, pe de altă parte, o astfel de situație poate dura, în lipsa unui control judecătorec efectiv, care să permită întreruperea efectelor unui act administrativ (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 Guvernului), teoretic, la infinit (realitatea arătând că autoritatea judecătorească, deși a anulat peste 8 H.G. în primă instanță, 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).

Prin Hotărârea din 21 februarie 1975, pronunțată în Cauza *Golder contra Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului 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 sa 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 sa întâmpină obstacole. Accesul la justiție trebuie să fie asigurat, în consecință, în mod efectiv și eficient.

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 avertizeze 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*.

Comisia de la Veneția a reamintit că „[el] conceptul de stare de urgență” se bazează pe presupunerea că, în anumite situații de urgență de ordin politic, militar și economic, sistemul de limitări impuse de ordinea constituțională trebuie să cedeze în fața puterii sporite a executivului. Cu toate acestea, chiar și în stare de urgență publică, principiul fundamental al statului de drept trebuie să prevaleze.

Statul de drept constă în mai multe aspecte care sunt toate de importanță capitală și trebuie menținute într-un mod integral. Aceste elemente sunt principiul legalității, separarea puterilor, împărțirea puterilor, drepturile omului, monopolul statului asupra forței, administrarea publică și independentă a justiției, protecția vieții private, dreptul la vot, libertatea de acces la puterea politică, participarea democratică a cetățenilor și supravegherea de către aceștia a procesului decizional, luarea deciziilor, transparența guvernării, libertatea de exprimare, asociere și întrunire, drepturile minorităților, precum și regula majorității în luarea deciziilor politice.

Statul de drept înseamnă că agențiile guvernamentale trebuie să funcționeze în cadrul legii și acțiunile lor trebuie să fie supuse controlului de către instanțele independente. Securitatea juridică a persoanelor trebuie să fie garantată [CDL-AD (2011) 049, Aviz cu privire la proiectul de lege asupra regimului stării de urgență din Armenia, § 44, citat în recentul studiu *Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency — reflections*, CDL-PI(2020)005rev, 26 mai 2020].

După cum s-a reținut în jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr. 225/2020), principiul separației și echilibrului puterilor — legislativă, executivă și judecătorească — presupune existența unui control reciproc între puterile statului sub aspectul exercitării în conformitate cu legea a atribuțiilor lor specifice, acesta fiind un mecanism specific statului de drept și democratic pentru evitarea abuzurilor din partea uneia sau alteia dintre puterile statului. Principiul neagă opusul său, care este cel al unanimității, caracteristic statului totalitar și dictatorial.

Pentru toate aceste motive, solicită să se constate admisibilitatea excepției de neconstituționalitate așa cum a fost formulată și să fie sesizată Curtea Constituțională a României.

Pârâțul Ministerul Afacerilor Interne a depus întâmpinare la cererea de emiteră a unei ordonanțe președințiale.

I. Față de obiectul cauzei — ordonanța președințială, solicită instanței să rețină, să examineze și să se pronunțe cu privire la excepția inadmisibilității acțiunii formulate de către reclamant pe calea ordonanței președințiale reglementate la art. 997 și următoarele din Codul de procedură civilă.

1. În mod constant, Înalta Curte de Casație și Justiție s-a pronunțat în sensul respingerii ca inadmisibilă a cererii de ordonanță președințială în materia contenciosului administrativ.

Stabilind natura juridică de acte administrative emise de autorități centrale a actelor contestate, arată că, în acest moment, există reglementări în fondul legislativ activ care să asigure oricărei persoane care se consideră vătămată analiza legalității și temeiniciei actelor de către o instanță independentă, în temeiul art. 126 alin. (6) din Constituția României, care consacră controlul actelor administrative pe calea contenciosului administrativ.

II. Excepția inadmisibilității acțiunii formulate de către reclamant, pentru lipsa procedurii prealabile

Raportat la obiectul cererii de chemare în judecată, invocă prevederile art. 7 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora, „înainte de a se adresa instanței de contencios

administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia”.

Astfel, legiuitorul a înțeles să stabilească, în sarcina persoanei care se consideră vătămată prin emiterea unui act administrativ, obligația de a formula plângere prealabilă anterior învestirii instanței cu soluționarea cererii de anulare a actului contestat, îndeplinirea întocmai a acestei obligații fiind una dintre condițiile *sine qua non* ale admisibilității în principiu a acțiunii.

Mai mult decât atât, potrivit prevederilor imperative ale art. 8 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează obiectul acțiunii judiciare în această materie, „persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale”.

Totodată, potrivit art. 193 din Codul de procedură civilă, sesizarea instanței se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, dacă legea prevede în mod expres aceasta. Dovada îndeplinirii procedurii prealabile se va anexa la cererea de chemare în judecată.

Așadar, nu numai că persoana vătămată trebuie să efectueze plângerea prealabilă anterior învestirii instanței, ci aceasta trebuie să aștepte și comunicarea răspunsului sau împlinirea termenului de 30 de zile de la data înregistrării plângerii la autoritatea emitentă — prevăzut de art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare — pentru a avea posibilitatea legală de a deduce judecării cererea vizând anularea actului administrativ.

Per a contrario, „este prematură acțiunea formulată de persoana care se consideră vătămată în situația în care aceasta s-a adresat instanței de contencios administrativ, fără a mai aștepta, pe de o parte, ca autoritatea publică să răspundă procedurii prealabile și, pe de altă parte, împlinirea termenului de 30 de zile prevăzut de art. 8 din Legea nr. 554/2004”.

Acest raționament rezultă și din prevederile art. 11 alin. (1) lit. a), c) și d) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, care statuează că cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual se pot introduce în termen de 6 luni fie de la data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă, fie de la data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, fie de la data expirării termenului prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a plângerii prealabile, neexistând nicio altă prevedere derogatorie de la acest regim juridic care să permită introducerea unei astfel de cereri de chemare în judecată anterior formulării plângerii prealabile.

În același sens dispun și prevederile art. 12 teza a II-a și a III-a din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, care statuează obligația reclamantului de a anexa la acțiune copia actului administrativ pe care îl atacă, precum și „orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile”.

În cauza de față, reclamantul a introdus cererea de chemare în judecată fără a se adresa în prealabil Guvernului României, demersul acestuia fiind, astfel, inadmisibil, întrucât valabilitatea condițiilor ce țin de exercitarea dreptului de a acționa se apreciază în raport de îndeplinirea procedurii prealabile și nu de existența plângerii prealabile.

Mai mult, „este inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ formulată în temeiul Legii nr. 554/2004, pentru care nu s-a efectuat, anterior sesizării instanței, procedura prealabilă prevăzută de art. 7 alin. (1) din aceeași lege, în sensul de a se solicita autorității emitente revocarea în tot sau în parte a actului administrativ atacat în termen de 30 de zile de la comunicarea acestuia. Nu se consideră a fi îndeplinită procedura prealabilă în cazul în care, ulterior sesizării instanței cu acțiunea în anulare, petentul a adresat petiții autorității emitente a actului contestat”.

De asemenea, în această materie, jurisprudența instanțelor judecătorești, în mod special a instanței supreme (ale cărei soluții juridice au, printre altele, și rolul de a diriguși și îndruma instanțele ierarhic inferioare), este unitară și constantă, fără a lăsa urme de îndoială asupra problematicii abordate.

Așadar, reclamantul nu a înțeles să se conformeze dispozițiilor legale imperative, prin aceea că a investit instanța de judecată cu soluționarea prezentei cauze, fără a fi îndeplinit procedura prealabilă, fapt pentru care solicită a se constata că demersul în justiție este profund viciat *ab initio* și, pe cale de consecință, neavenit sub aspectul admisibilității.

În ceea ce privește obligativitatea formulării plângerii prealabile în cazul actului normativ, aceasta subsistă chiar și după modificările aduse dispozițiilor art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ prin Legea nr. 212/25.07.2018, prin introducerea alin. (5) la textul de lege indicat, excepția reglementată prin alineatul nou-introdus vizând actele administrative cu caracter individual.

Această opinie se bazează pe faptul că legiuitorul, completând dispozițiile art. 7 cu alin. (5), nu a înlăturat din ordinea juridică obiectivă dispozițiile alin. (11) al acestui articol care relevă tocmai obligativitatea de a fi îndeplinită procedura prealabilă, oricând, atunci când un act normativ este deferit analizei judecătorului specializat de contencios administrativ.

Or, atâta timp cât legiuitorul a omis să corijeze în această privință Legea contenciosului administrativ, respectiv să coreleze ipoteza de la art. 7 alin. (5) referitoare la actele administrative care au început să producă efecte, cu conținutul art. 7 alin. (11) din același act normativ, care stabilește termenul în care se poate efectua plângerea prealabilă în cazul actelor administrative cu caracter normativ, singura concluzie ce se impune, cu evidență, este aceea a obligativității efectuării plângerii prealabile anterior promovării unei acțiuni în anularea actului administrativ cu caracter normativ.

Pe de altă parte, în cauzele referitoare la anularea unui act normativ se justifică efectuarea procedurii prealabile în condițiile în care o hotărâre a Guvernului de acest gen nu își epuizează efectele la momentul intrării în vigoare, sens în care poate fi revocată/abrogată în orice moment al vieții sale juridice.

În mod evident, prevederile art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ se referă la actele administrative cu caracter individual, ce nu mai pot fi revocate de către autoritatea emitentă sau autoritatea ierarhic superioară, întrucât au produs efecte juridice și au intrat în circuitul civil.

În aceste împrejurări, având în vedere faptul că reclamantul nu face dovada parcurgerii procedurii prealabile, iar excepția lipsei procedurii prealabile este o excepție de fond, absolută, iar prin efectul pe care îl produce este o excepție peremptorie, dirimantă, singura soluție posibilă în prezenta cauză este aceea a respingerii acțiunii ca inadmisibilă, fapt care face, totodată, inutilă cercetarea în fond a pricinii.

III. Solicită instanței să analizeze și să se pronunțe asupra excepției inadmisibilității cererii de suspendare a H.G. nr. 1.242/2021 și din perspectiva prevederilor art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ:

Având în vedere premisele adoptării actului în discuție, obiectul de reglementare și scopul acestuia, rezultă, fără putință de tăgadă, faptul că Hotărârea Guvernului nr. 1.242/2021 se

circumscrie categoriei de acte administrative prevăzute de art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, fiind un act emis pentru înlăturarea consecințelor epidemiei de COVID-19 și, pe cale de consecință, nu îi este aplicabilă procedura reglementată de art. 14 și 15 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Precizează faptul că nu mai există niciun dubiu referitor la situația epidemiologică determinată de virusul SARS-CoV-2 la nivelul tuturor țărilor, inclusiv la nivelul României, Organizația Mondială a Sănătății declarând „Pandemie” la data de 11.03.2020.

Certificarea pandemiei, reglementată de art. 6 lit. c) din Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologie și biologic, trebuie înțeleasă în contextul *post factum* al declarării pandemiei la nivel mondial de către Organizația Mondială a Sănătății și care deja produsese efecte juridice la nivel național, prin instituirea stării de urgență, de exemplu prin Decretul Președintelui României nr. 195/2020, care prevedea în preambul „Având în vedere evoluția situației epidemiologice internaționale determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2 la nivelul a peste 150 de țări (...), precum și declararea «Pandemiei» de către Organizația Mondială a Sănătății, la data de 11.03.2020”.

Instanța urmează să țină seama de faptul că textele de lege nu se interpretează formalist, ci ținând cont de logica și unitatea reglementării din Legea nr. 554/2004.

În raport cu aceasta, deși cererea de suspendare este formulată pe calea ordonanței președințiale, acest lucru nu înlătură incidența dispozițiilor art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

În acest sens, indică faptul că, în cuprinsul Deciziei nr. 392/2021, chiar instanța de contencios constituțional a precizat la considerentul 46 teza finală că, „în ceea ce privește acele acte administrative emise pentru înlăturarea consecințelor epidemiei, suspendarea nu este posibilă [art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].

Prevederile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 stabilesc un fine de neprimire a cererilor de suspendare a executării actelor administrative emise pentru înlăturarea consecințelor epidemiei, cum este și hotărârea Guvernului contestată.

Acest act administrativ poate face obiectul unei acțiuni în anulare, într-un contencios administrativ de plină jurisdicție, fără a se putea solicita însă suspendarea executării lui. Având în vedere natura și scopul actului administrativ în discuție, acesta trebuie să rămână executoriu până la revocarea lui sau, după caz, până la anularea definitivă de către instanța de contencios administrativ, deoarece măsura suspendării executării lui ar putea prejudica fondul raportului juridic dedus judecării, devenind ireversibilă, în condițiile în care măsurile luate prin intermediul lui sunt esențiale pentru depășirea circumstanțelor care au justificat adoptarea sa, aceasta având — prin esența sa — un vădit caracter excepțional și temporar. Pentru identitate de rațiune, dispozițiile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 vizează și situația în care cererea de suspendare a executării actului este formulată în baza art. 15 din același act normativ, având în vedere faptul că articolul face trimitere expresă la judecarea cererii în condițiile art. 14 și pentru motivele prevăzute la acest articol.

Dacă o cerere este inadmisibilă în temeiul art. 14, ea va rămâne inadmisibilă și în temeiul art. 15 raportat la art. 14 din Legea nr. 554/2004, simpla evoluție a situației litigioase prin îndeplinirea condițiilor generale de exercitare a acțiunii în contencios administrativ (a cărei formulare determină aplicabilitatea art. 15) nefiind relevantă din perspectiva criteriului obiectiv ce stă la baza acestui fine de neprimire — natura și scopul actului administrativ, emis pentru aplicarea regimului stării de alertă.

În raport cu soluțiile care pot fi pronunțate, ar fi contrar interpretării logico-juridice ca legiuitorul să interzică judecarea unei suspendări în temeiul art. 14 (care ar dura numai până la soluționarea pe fond a acțiunii în anulare) și să permită judecarea cererilor formulate în temeiul art. 15 (ale căror efecte s-ar produce până la soluționarea definitivă a acțiunii în anulare).

IV. Raportat la dispozițiile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, invocă și excepția lipsei de interes a reclamantului în solicitarea de suspendare/anulare parțială a H.G. nr. 1.242/2021, pentru următoarele motive:

În primul rând, constată că, deși se solicită anularea/suspendarea hotărârii Guvernului contestate, nu sunt aduse argumente care să susțină această solicitare și nici nu se demonstrează care este interesul propriu al reclamantului în susținerea acestui demers.

Astfel, criticile privitoare la caracterul nelegal al Hotărârii Guvernului nr. 1.242/2021 au un caracter general, atât din prisma pretinselor vătămări cauzate prin emiterea respectivei hotărâri, cât și din perspectiva identificării concrete a măsurilor a căror nelegalitate se susține. Susținerea reclamantului au un caracter generic, nefiind identificate expres măsurile impuse și nici dezvoltat modul în care acestea îi cauzează o vătămare. Invocarea generică „încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale” nu este suficientă pentru a demonstra vătămarea adusă efectiv reclamantului prin măsurile cuprinse în H.G. nr. 1.242/2021. Reclamantul nu expune în mod concret modalitatea în care dispozițiile H.G. nr. 1.242/2021 îl afectează în mod direct și personal.

Prin acțiune nu se face nicio referire specifică la restricțiile impuse, nu se formulează apărări concrete, iar aceasta cu atât mai mult cu cât restricțiile sunt diferențiate.

Prin normele cuprinse în art. 1 alin. (1) și (2) și art. 8 alin. (1), Legea nr. 554/2004 oferă subiectelor de drept privat un mecanism de contencios administrativ subiectiv, în cadrul căruia sancțiunea juridică a anulării unui act administrativ nelegal poate fi aplicată numai dacă actul respectiv are efecte vătămătoare asupra dreptului subiectiv sau interesului legitim afirmat de reclamant, fiind realizată astfel distincția dintre contenciosul subiectiv și contenciosul obiectiv.

Astfel, reclamantul, trecând peste faptul că nu invocă motive de nelegalitate concrete, limitându-se la afirmații de ordin general, fără susținere, nici nu arată care este interesul propriu, particular vătămat, motivele invocate având un caracter general.

Ceea ce susține reclamantul se subsumează exclusiv interesului legitim public, astfel că urmează să ne raportăm la prevederile art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004, potrivit căreia interesul legitim public este interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice.

Art. 8 alin. (11) din Legea nr. 554/2004 nuanțează reglementarea de la art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în sensul că persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot invoca vătămarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat. Textul nu distinge în privința condiției subsidiarității, iar reclamanta nu a relevat niciun interes privat, în obținerea măsurii anulării actului administrativ contestat.

Trecând peste faptul că reclamantul nu invocă motive de nelegalitate concrete, limitându-se la afirmații de ordin general, fără susținere, nici nu arată care este interesul propriu, particular vătămat, motivele invocate având un caracter general. Față de aceste aspect, solicită admiterea excepției lipsei de interes în promovarea prezentului demers judiciar.

V. Pe fondul cauzei, solicită respingerea acțiunii, ca neîntemeiată.

A. În ceea ce privește fondul cererii de suspendare, precizează că reclamantul nu își motivează solicitarea în niciun fel și nu dovedește îndeplinirea condițiilor prevăzute de art. 14 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ. Astfel, este cunoscut faptul că printre caracteristicile regimului juridic al suspendării actului administrativ, esențial este caracterul de excepție al acestei operațiuni juridice prin intermediul căreia se realizează o întrerupere a producerii de efecte juridice, determinat de trăsătura generală a actelor administrative de a fi executorii din oficiu, ceea ce semnifică faptul că imposibilitatea executării lor trebuie să fie legitimată de situații speciale și în limitele acestora.

Prin acțiunea dedusă judecătii, reclamantul nu a adus niciun fel de probe care să răstoarne regula executării din oficiu a actului administrativ dedus judecătii.

Cele două condiții de admisibilitate, existența unui caz bine justificat și iminența unei pagube, astfel cum sunt definite prin art. 2 lit. t) și ș) din aceeași lege, se impun a fi îndeplinite în mod cumulativ și, prin tonul lor restrictiv-imperativ, denotă caracterul de excepție al măsurii suspendării executării actului administrativ, presupunând, așadar, dovedirea efectivă a unor împrejurări conexe regimului administrativ aplicabil actului atacat.

Prin urmare, cazul bine justificat și iminența pagubei sunt analizate în funcție de circumstanțele concrete ale fiecărei cauze, pe baza împrejurărilor de fapt și de drept prezentate de parte; aceasta trebuie să ofere indicii suficiente de răsturnare a prezumției de legalitate de care se bucură actul administrativ și să facă verosimilă iminența producerii unei pagube, dificil de reparat în cazul particular supus evaluării.

Practic, conform dispozițiilor art. 14 și 15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, suspendarea executării unui act administrativ, fiind o situație de excepție de la principiul executării din oficiu a actelor administrative, se poate dispune numai în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, aceste condiții fiind necesar a fi îndeplinite în mod cumulativ.

La art. 2 alin. (1) lit. ș) și t) din același act normativ sunt definite cele două condiții, astfel: paguba iminentă reprezintă prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public; cazuri bine justificate sunt acele împrejurări legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ.

Condiția existenței cazului „bine justificat”, lăsată de legiuitor la aprecierea judecătorului sub aspectul conținutului său, presupune ca asupra legalității actului administrativ să planeze o puternică îndoială, iar aceasta să fie evidentă, fără a se face însă o analiză pe fond a dispozițiilor actului, respectiv a consecințelor juridice pe care le-a produs.

Pentru a înlătura, chiar și temporar, regula executării imediate și din oficiu a actelor administrative, prin suspendarea acestora, instanța poate aprecia necesitatea unei asemenea măsuri doar prin raportare la probele administrate în cauză și care trebuie să ofere suficiente indicii aparente de răsturnare a prezumției de legalitate, fără a se analiza, pe fond, conținutul actului administrativ.

În referire la prima condiție necesară pentru suspendarea executării unui act administrativ, instituind cerința cazului bine justificat, legiuitorul a avut în vedere chestiuni de drept, dar și de

fapt, care trebuie să existe la data la care se solicită suspendarea.

Hotărârea Guvernului nr. 1.242/2021 pentru prelungirea stării de alertă a fost emisă în temeiul Legii nr. 55/2020, în concret, în temeiul 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, plecând de la contextul generat de dinamica evoluției situației epidemiologice naționale, dar și internaționale, determinată de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, împrejurare care reclamă adoptarea unor noi măsuri care să permită autorităților publice să intervină eficient și cu mijloace adecvate pentru gestionarea crizei în discuție.

Așadar, contrar susținerilor reclamantului, actul în discuție a fost emis în temeiul și executarea Legii nr. 55/2020, adoptată de Parlamentul României, act normativ de nivel superior, cu respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Suspendarea efectelor actului atacat până la soluționarea definitivă a cauzei este o măsură cu caracter excepțional, care se justifică exclusiv datorită efectelor pe care actul respectiv le produce și care nu pot fi înlăturate altfel, iar nu datorită altor condiții care privesc emiterea actului.

Reclamantul nu aduce critici cu privire la legalitatea actului administrativ, motivele expuse fiind unele cu caracter general, pentru analizarea cărora instanța trebuie să antameze fondul cauzei. Opinăm că nu pot sta la baza unor critici de nelegalitate motivele avute în vedere de reclamant, acestea având un caracter general.

Mai mult decât atât, indică faptul că instanța care hotărăște asupra cererii de suspendare nu-și poate întemeia hotărârea pe baza analizării legalității sau temeiniciei actului a cărui suspendare se cere, deoarece în acest mod s-ar antepunona asupra unei eventuale cereri de anulare a acestuia.

În ceea ce privește existența cazului bine justificat, la o sumară cercetare a fondului și, în lipsa unor critici concrete, nu se pot reține elemente de vădită nelegalitate a actului administrativ atacat.

Referitor la îndeplinirea celei de-a doua condiții, respectiv prevenirea unei pagube iminente, învederează următoarele:

Este cunoscut că, printre caracteristicile regimului juridic al suspendării actului administrativ, esențial este caracterul de excepție al acestei operațiuni juridice prin intermediul căreia se realizează o întrerupere a producerii de efecte juridice, determinat de trăsătura generală a actelor administrative de a fi executorii din oficiu, ceea ce semnifică faptul că imposibilitatea executării lor trebuie să fie legitimată de situații speciale și în limitele acelor situații.

Prin judecarea cererii de suspendare, chiar dacă instanța nu cercetează fondul cauzei, pentru a nu pronunța o soluție arbitrară, este necesar să facă un examen sumar al cauzei pentru a vedea aparența de legalitate a actului a cărui suspendare se cere. În cadrul acestei proceduri, reclamantul este obligat să facă dovada cererii sale, iar instanța trebuie să administreze un minimum de probe care să îi permită să facă o apreciere asupra existenței condițiilor de admitere a cererii de suspendare.

Legiferând cu caracter de protecție textul art. 14 din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, legiuitorul a avut în vedere să-l apere pe particular împotriva unor pagube care cu greu ar putea fi acoperite, chiar și în condițiile în care actul administrativ ar fi anulat.

Față de motivele invocate în susținerea cererii, niciunul dintre acestea nu este de natură a demonstra caracterul iminent al așa-zisei pagube.

Legiuitorului a prevăzut măsura suspendării executării actului ca o garanție a asigurării legalității ce intervine în cazuri de excepție, limită, iar reclamanta nu a făcut dovada unui astfel de caz și nici nu a precizat în concret care este pericolul iminent care nu poate fi înlăturat decât prin suspendarea actului atacat.

În consecință, întrucât cele două condiții mai sus enunțate nu sunt îndeplinite, nu se poate dispune suspendarea H.G. nr. 1.242/2021.

B. În ceea ce privește solicitarea de anulare a H.G. nr. 1.242/2021, apreciază că este neîntemeiată, în raport cu următoarele argumente:

1. În primul rând, precizează că măsurile au fost adoptate ținând seama și de propunerile din Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 112/2021, iar propunerile regăsite în H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021 au fost elaborate în urma efectuării unei analize minuțioase a factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la datele de 5.12.2021, realizată de specialiști în domeniul sănătății publice și al situațiilor de urgență.

Această analiză a factorilor de risc descrie în detaliu: amploarea situației de urgență, respectiv manifestarea generalizată a tipului de risc la nivel național, prin metode specifice de analiză și calcul, intensitatea situației de urgență, respectiv viteza de evoluție, înregistrată sau prognozată, a fenomenelor distructive și gradul de perturbare a stării de normalitate, insuficiența și/sau inadecvarea capacităților de răspuns, densitatea demografică în zona afectată de tipul de risc, existența și gradul de dezvoltare a infrastructurii adecvate gestionării tipului de risc.

Astfel cum rezultă din această analiză, „începând cu data de 26 noiembrie, a fost detectată răspândirea unei alte tulpini virale (Omicron) ce prezintă peste 30 de mutații în zona spike. Această nouă tulpină este considerată de către Organizația Mondială a Sănătății o variantă de îngrijorare. Pentru a controla răspândirea și impactul variantelor emergente SARS-CoV-2 cu transmisibilitate crescută este necesară continuarea campaniei de vaccinare și menținerea/adaptarea combinației de măsuri de intervenție non-farmaceutice care să asigure o apărare în straturi pentru menținerea unei situații epidemiologice stabile”.

Așadar, transmisibilitatea crescută a noilor tulpini ale virusului SARS-CoV-2 riscă să ducă înscrierea României pe o curbă ascendentă similară altor state europene care se confruntă cu „valul al 5 - lea”, iar pentru evitarea unui astfel de scenariu este necesară impunerea unor serii de măsuri integrate la nivel național.

Așadar, având în vedere situația țărilor europene la acest moment și avertizarea experților și autorităților în sensul că „urmează un val 5 și în România”, devine evident că starea de risc/pericol subzistă, rezultând necesitatea păstrării nivelului de conformare la măsurile de protecție sanitară de către toate categoriile de populație și restrângerea la minimum a cazurilor persoanelor care neglijează aceste măsuri.

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

Transmisibilitatea crescută a noilor tulpini ale virusului SARS-CoV-2 riscă să ducă înscrierea României pe o curbă ascendentă similară altor state europene, iar pentru evitarea unui astfel de scenariu este necesară impunerea unor serii de măsuri integrate la nivel național.

În condițiile în care situația care a generat dispunerea stării de alertă se menține, în mod evident, măsura de prelungire a acesteia apare ca fiind justificată.

Prin H.G. nr. 1.242/2021 s-a dispus prelungirea stării de alertă pe teritoriul României, pe o perioadă de 30 de zile, cu începere din data de 09.12.2021, fiind stabilite, totodată, măsurile de prevenire și control ale infecțiilor cu coronavirusul SARS-CoV-2, condițiile concrete de aplicare și 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 H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021 prin care Comitetul Național pentru Situații de Urgență a propus prelungirea stării de alertă și luarea măsurilor aferente și pe „Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2, pe teritoriul României la data de 05.12.2021”, întocmită de Centrul Național de Coordonare și Conducere a Intervenției.

2. În continuare, observă că reclamantul nu arată care măsuri concrete dispuse de Guvern prin actul atacat depășesc limitele prevăzute în Legea nr. 55/2020, în sensul că nu se încadrează în cuprinsul celor expres indicate în lege.

a. În acest context, învederează instanței că măsurile au fost instituite de autorități 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, 3 (trei) condiții cumulative trebuie respectate pentru ca anumite drepturi ale persoanelor, să poată fi restrânse, în condiții legalmente corecte, în contextul stării de alertă:

Ingerința trebuie să fie prevăzută de lege.

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

În situația de față, restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților în stare de alertă nu este dispusă de Guvernul României, prin H.G. nr. 1.242/2021, ci este prevăzută într-o lege, anume Legea nr. 55/2020.

Legea nr. 55/2020 are ca obiect instituirea, pe durata stării de alertă declarate în condițiile legii, în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19, a unor măsuri temporare și, după caz, graduale, în scopul protejării drepturilor la viață, la integritate fizică și la ocrotirea sănătății, inclusiv prin restrângerea exercițiului altor drepturi și libertăți fundamentale.

Art. 1 alin. (2) din lege arată că măsurile restrictive de drepturi prevăzute în această 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.

În context, art. 5 din Legea nr. 55/2020 reglementează trei categorii de măsuri: 1. măsurile pentru creșterea capacității de răspuns (...) 2. măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților (...) d) măsuri de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, inclusiv instituirea carantinei sau a izolării la domiciliu și 3. măsurile pentru diminuarea impactului tipului de risc: a) restrângerea sau interzicerea organizării și desfășurării unor mitinguri, demonstrații, procesiuni, concerte sau a altor tipuri de

întruniri, în spații deschise, precum și a unor întruniri de natura activităților culturale, științifice, artistice, religioase, sportive sau de divertisment, în spații închise; b) restrângerea sau interzicerea circulației persoanelor și vehiculelor în locurile și, după caz, în intervalele orare stabilite; c) interzicerea ieșirii din zonele stabilite și, după caz, în intervalele orare stabilite sau instituirea carantinei asupra unor clădiri, localități sau zone geografice; d) restrângerea sau interzicerea efectuării de către operatori a transporturilor rutiere, feroviare, maritime, fluviale, aeriene sau cu metroul pe rutele și, după caz, în intervalele orare stabilite; e) închiderea temporară a unor puncte de trecere a frontierei de stat; f) limitarea sau suspendarea pe durată determinată a activității unor instituții sau operatori economici; g) participarea cetățenilor și a operatorilor economici la unele activități în folosul comunităților locale.

Prin urmare, legea se referă la categorii de măsuri și, în cadrul fiecăreia, la ipotezele pe care le are în vedere, măsurile dispuse prin actul administrativ normativ atacat fiind la rândul lor împărțite în cele trei categorii avute în vedere de art. 5 din Legea nr. 55/2020.

Art. 5 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 55/2020 enumeră printre măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților și măsuri de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, inclusiv instituirea carantinei sau a izolării la domiciliu. În același timp, art. 5 alin. (3) lit. a) din același act normativ cuprinde printre măsurile pentru diminuarea impactului tipului de risc restrângerea sau interzicerea organizării și desfășurării unor mitinguri, demonstrații, procesiuni, concerte sau a altor tipuri de întruniri, în spații deschise, precum și a unor întruniri de natura activităților culturale, științifice, artistice, religioase, sportive sau de divertisment, în spații închise.

Art. 5 alin. (3) lit. f) din lege prevede posibilitatea de limitare sau suspendare pe durată determinată a activității unor instituții sau operatori economici. De asemenea, conform art. 6 lit. c) din Legea nr. 55/2020, hotărârile prin care se declară ori se prelungește starea de alertă, precum și cele prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă cuprind și măsuri pentru creșterea capacității de răspuns, asigurarea rezilienței comunităților și diminuarea impactului tipului de risc necesar a fi aplicate, condițiile concrete de aplicare și destinarii acestor măsuri.

Rezultă că actul normativ cu forță juridică superioară, în temeiul căruia este emisă hotărârea Guvernului, prevede posibilitatea autorității administrative executive să reglementeze concret măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților și pentru diminuarea impactului tipului de risc, respectiv condițiile concrete de aplicare a acestora și destinarii acestor măsuri, în vederea atingerii scopului pentru care respectivele măsuri sunt recunoscute.

În primul rând, față de argumentele de mai sus, nu se poate considera că restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților a fost realizată prin actul Guvernului, temeiul acestor restrângeri fiind reprezentat de dispozițiile Legii nr. 55/2020.

În al doilea rând, măsurile au fost justificate de necesitatea protejării sănătății publice, prevăzută în art. 53 din Constituție, ceea ce relevă faptul că ingerința urmărește un scop legitim.

În al treilea rând, raportat la justificarea și motivarea adoptării măsurilor așa cum rezultă din Analiza factorilor de risc, atașată întâmpinării, ingerința apare ca necesară, întrucât autoritățile pârâte urmăresc asigurarea interesului public, respectiv a sănătății publice, prin luarea unor măsuri pentru asigurarea igienei și a sănătății publice, în temeiul art. 34 alin. (2) din Constituție.

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.

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, „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”.

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.

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, respectiv asigurarea igienei și a sănătății publice.

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

Instanța urmează să constate că interesul public legitim, în speță asigurarea sănătății publice, determină dispunerea unor măsuri restrictive, instituite în vederea protejării cetățenilor.

Așadar, legea fundamentală impune statului să dispună măsurile necesare pentru a garanta asigurarea igienei și a sănătății publice [art. 34 alin. (2)].

În acest context, arată că România este parte semnatară a Regulamentului sanitar internațional (2005) adoptat de Adunarea Generală a Organizației Mondiale a Sănătății (O.M.S.), iar prin H.G. nr. 758/2009 pentru punerea în aplicare a Regulamentului sanitar internațional 2005 se arată că: art. 3 alin. (1) lit. d) în situația alertelor internaționale, evaluează informațiile primite de la O.M.S. referitoare la evenimente care amenință sănătatea publică și care evoluează pe teritoriul altui stat, utilizează instrumentul de decizie prevăzut în anexa nr. 2 la RSI 2005 în vederea evaluării riscului de sănătate publică pentru România și recomandă implementarea măsurilor de sănătate publică de răspuns atunci când este cazul.

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

În nota de fundamentare a H.G. nr. 1.242/2021 se regăsesc studiile avute în vedere, analiza efectuată de specialiști, precum și măsurile luate în alte state și impactul pe care acestea le-au avut asupra stopării răspândirii virusului.

Statele membre ale Uniunii Europene au introdus treptat măsuri de restricție, inclusiv a circulației.

S-a mai precizat în cuprinsul documentului de fundamentare faptul că un răspuns eficient și concentrat la riscul de sănătate publică cauzat de pandemia de SARS-CoV-2 trebuie să vizeze în mod direct trei aspecte: mobilitatea, interacțiunea și mijloacele de protecție individuală.

În lipsa unor mijloace eficiente de tratare sau prevenire a bolii pentru a asigura continuitatea majorității activităților și desfășurarea lor în relativă siguranță, membrii comunităților trebuie să își ajusteze individual nivelul de mobilitate, interacțiune, precum și de aderență la măsurile de protecție individuală.

B. Referitor la criticile de nelegalitate vizând condiționarea participării la orice eveniment de prezentarea dovezii de vaccinare, test PCR, test antigen sau confirmarea trecerii prin boală, arată următoarele:

În primul rând, subliniază faptul că legea nu prevede eliberarea certificatului digital în baza unor teste/analize care să demonstreze existența unui număr de anticorpi SARS-CoV-2, sens în care rezultă fără putință de tăgadă faptul că solicitarea reclamantului nu are un fundament legal.

În context, conform dispozițiilor art. 1 alin. (12) din O.U.G. nr. 68/2021: „CertIFICATELE eliberate conform alin. (5) sunt valabile după cum urmează:

a) certificatele de testare, 48 de ore pentru testul antigen rapid și 72 de ore pentru testul de amplificare a acidului nucleic;

b) certificatele de vindecare, 180 de zile de la data primului rezultat pozitiv la testul pentru SARS-CoV-2, înregistrat în platforma informatică «Corona-forms»;

c) certificatele de vaccinare, până la data de 30 iunie 2022.”

Din analiza textului de lege indicat, rezultă că buletinul de analize medicale pentru analiza prezenței anticorpilor SARS-CoV-2 nu este un document ce poate sta la baza eliberării unui certificat digital, nefiind prevăzut de legislația în vigoare.

În ceea ce privește eficiența măsurilor contestate — condiționarea participării la diverse activități de prezentarea dovezii de vaccinare, a trecerii prin boală, respectiv de prezentare a unui test PCR/antigen, apreciază ca fiind relevante aspectele reținute de Curtea de Apel Cluj, prin Sentința civilă nr. 313/26.11.2021, potrivit căreia: „existența unei fundamentări științifice reiese din cuprinsul Regulamentului (UE) 2021/953 al Parlamentului European și al Consiliului din 14.06.2021 privind cadrul pentru eliberarea, verificarea și acceptarea certificatelor interoperabile de vaccinare de COVID-19 (certificatul digital al UE privind COVID) pentru a facilita libera circulație pe durata pandemiei de COVID-19, preluate în dreptul intern prin implementarea «Sistemul informatic integrat de eliberare și verificare a certificatelor digitale ale UE privind COVID-19» și stabilirea cadrului național prin care sunt utilizate certificatele digitale ale Uniunii Europene privind COVID-19 pe teritoriul României pentru atestarea vaccinării, testării sau vindecării titularilor. În conformitate cu dispozițiile pct. (11) și (12) din Regulament, statele membre trebuie să instituie un cadru comun pentru eliberarea, verificarea și acceptarea unor certificate interoperabile de vaccinare, testare și vindecare de COVID-19 (certificatul digital al UE privind COVID) nediscriminatorii, pentru a facilita exercitarea dreptului de liberă

circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, ca și condiție prealabilă esențială pentru redresarea economică. Potrivit Regulamentului (UE) 2021/953, s-a considerat, pe baza dovezilor științifice existente, că persoanele vaccinate sau care au avut un rezultat negativ recent la un test pentru depistarea COVID-19 și persoanele care s-au vindecat de COVID-19 în ultimele șase luni prezintă un risc redus de infectare a altor persoane cu SARS-CoV-2, iar libera circulație a persoanelor care nu reprezintă un risc semnificativ pentru sănătatea publică nu ar trebui să fie restricționată, întrucât astfel de restricții nu ar fi necesare pentru realizarea obiectivului de protecție a sănătății publice. Regulamentele Uniunii Europene sunt acte juridice care se aplică automat și uniform în toate statele membre, de îndată, și sunt obligatorii, în toate elementele lor, pentru toate țările U.E.”.

Cu privire la pretinsa discriminare instituită prin măsurile dispuse (întrucât se recunosc mai multe drepturi celor vaccinați, fiind astfel golit de conținut dreptul la opțiune, a libertății de a te vaccina și, implicit dă naștere la o constrângere exercitată de autoritățile publice), opinează că relaxarea treptată presupune evitarea oricăror riscuri de escaladare a cazurilor, prin redeschiderea anumitor evenimente sociale treptat, fiind necesară luarea unor măsuri de precauție, cea mai la îndemână fiind aceea ca persoanele să facă dovada că nu sunt purtătoare de virus, și, astfel, că nu vor contribui la răspândirea acestuia în cadrul comunității.

Precizează că nu se poate reține discriminarea pretinsă de reclamant, întrucât, alături de dovada vaccinării împotriva virusului SARS-CoV-2 și trecerea a 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, sunt prevăzute și alte măsuri alternative — dovada unui rezultat negativ al unui test RT-PCR nu mai vechi de 12 de ore; dovada unui rezultat negativ certificat al unui test antigen rapid nu mai vechi de 24 de ore; dovada că persoana se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu SARS-CoV-2.

Reclamantul susține că efectuarea testelor determină costuri semnificative, or faptul că testarea nu este gratuită nu poate reprezenta un element discriminatoriu, ci este o consecință a propriei alegeri a fiecărei persoane, statul permițând accesul la diferite evenimente condiționat de una dintre măsurile mai sus expuse, măsuri necesare în contextul epidemiologic actual.

Accesul la evenimente sociale este permis și persoanelor nevaccinate, cu asigurarea unei condiții minimale privind reducerea riscului de infectare, reprezentat prin măsura alternativă a testării.

În contextul celor prezentate, rezultă că nu se află în prezența unei discriminări întrucât situațiile comparate nu sunt similare.

Măsurile contestate se circumscriu sferei drepturilor care pot fi restrânse de autoritățile competente și reprezintă o restrângere, justificată obiectiv, a exercițiului libertății de circulație și al libertății întrunirilor. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a apreciat că statele au rolul de organizator neutru și imparțial, vechind totodată la amenajarea tuturor intereselor aflate în joc (a se vedea, *mutatis mutandis*, cauzele *Aktasc. Franței, Bayrak c. Franței, Gamaleddyn c. Franței, Ghazal c. Franței, Singh c. Franței*, decizii din 30 iunie 2009).

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

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

Pe 30 ianuarie 2020, O.M.S. a declarat infecția cu COVID-19 o urgență de sănătate publică de interes internațional, iar pe 11 martie 2020, din cauza extinderii acesteia la nivel global, a fost declarată starea de pandemie. Intervențiile non-farmacologice aplicate au avut efectul de atenuare a răspândirii virusului și a efectelor pandemiei și au încetinit ritmul de transmitere a infecției cu SARS-CoV-2.

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

Aceleași principii — reducerea morbidității și mortalității ca urmare a infectării cu virusul SARS-CoV-2 și, prin aceasta, menținerea capacității de asistență medicală din partea sistemului public de sănătate și limitarea efectelor negative pe care pandemia de COVID-19 le-a produs asupra societății, economiei și vieții oamenilor — stau la baza strategiei de vaccinare din România, aprobată prin H.G. nr. 1.031 din 21 noiembrie 2020 privind aprobarea Strategiei de vaccinare împotriva COVID-19 în România.

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.

Chiar dacă vaccinarea nu este obligatorie, constituțional, statul român are obligația să ia măsuri pentru asigurarea sănătății publice, Legea fundamentală reglementând, la art. 34 alin. (2), dreptul la ocrotirea sănătății.

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

În sensul O.G. nr. 137/2000, la art. 2 alin. (1) se prevede că 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 cu 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.

La art. 2 alin. (3) din același act normativ: „Sunt discriminatorii, potrivit prezentei ordonanțe, prevederile, criteriile sau practicile aparent neutre care dezavantajează anumite persoane, pe baza criteriilor prevăzute la alin. (1), față de alte persoane, în afara cazului în care aceste prevederi, criterii sau practici sunt justificate obiectiv de un scop legitim, iar metodele de atingere a aceluși scop sunt adecvate și necesare.”

Cu toate că reclamantul susține existența unei discriminări prin adoptarea măsurilor analizate, acesta nu arată care este criteriul identificat, dintre cele prevăzute la art. 2 din O.G. nr. 137/2000. Atât timp cât legiuitorul a indicat în cuprinsul actului normativ referit criteriul de discriminare boală cronică necontagioasă, *per a contrario*, în speța de față, COVID-19 fiind o boală contagioasă, care se transmite pe cale respiratorie, este evident că restrângerea activităților persoanelor care nu au luat

un minimum de precauție pentru prevenirea răspândirii virusului nu poate fi apreciată ca discriminatorie.

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

În legătură cu principiul egalității regăsit la art. 16 alin. (1) din Constituția României, Curtea Constituțională a reținut că „principiul egalității cetățenilor în drepturi presupune egalitatea de tratament juridic pentru situații identice sau comparabile, după cum impune și aplicarea unui tratament juridic diferit, pentru situații care se deosebesc în mod obiectiv și rezonabil”.

Așadar, nu se poate vorbi despre încălcarea principiului egalității și, implicit, existența unei discriminări, decât atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, fără să existe o motivare obiectivă și rezonabilă.

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

În Cauza *Carson și alții c. Regatului Unit*, Hotărârea din 4 noiembrie 2008, respectiv Cauza *McMichael c. Regatului Unit*, Hotărârea din 24 februarie 1995, Curtea a reținut că statele beneficiază de o anumită marjă de apreciere pentru a determina dacă și în ce măsură diferențele între situații analoge sau comparabile sunt de natură să justifice diferențele de tratament juridic aplicabile, întinderea acestei marje depinzând de circumstanțele concrete ale fiecărei cauze, de domeniul și de contextul în discuție.

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

Astfel, sunt de reținut toate măsurile luate și restricțiile impuse de autorități începând cu luna martie 2020 pentru încetinirea răspândirii virusului SARS-CoV-2, și, cel mai important, modul de reacție a populației și de conformare la restricțiile impuse. În mod evident, măsurile de relaxare trebuie să fie dispuse treptat, nefiind de conceput ca în momentul în care s-a redus numărul de infectări și de cazuri grave să fie reluate toate activitățile sociale, fără diferențieri în funcție de situațiile/etapele în care se află populația (imunizată/ neimunizată).

Cu toate că specialiștii recomandă ca, și ulterior vaccinării, să fie respectate măsurile personale de protecție (mască de protecție, spălat pe mâini frecvent, aerisire încăperi), este mai puțin probabil ca o persoană vaccinată să transmită boala la alte persoane. Un număr mai mare de persoane vaccinate duce la o imunizare colectivă și, subsecvent, la o încetinire/stopare a transmiterii virusului — „nimeni nu este în siguranță cât timp nu sunt toți în siguranță” (www.who.int — site-ul Organizației Mondiale a Sănătății).

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.

Învederează faptul că în jurisprudența recentă a Curții Europene a Drepturilor Omului s-a reținut că, analizate în contextul sistemului național, măsurile contestate (obligația de

vaccinare a copiilor pentru a fi admiși la grădiniță) de reclamanți se aflau într-o relație rezonabilă de proporționalitate cu scopurile legitime urmărite de statul reclamat, care nu și-a depășit marja de apreciere prin impunerea obligației de vaccinare.

Prin urmare, aceste măsuri puteau fi considerate ca fiind «necesare într-o societate democratică» — Hotărârea C.E.D.O. din 8.04.2021 în Cauza *Vavricka și alții v. Republica Cehă* [MC].

În plus, rezultatele studiilor arată și faptul că vaccinarea determină reducerea de aproape 2 ori a riscului de transmitere (<https://vaccinare-covid.gov.ro/reducerea-transmiterii/>), fapt care duce la întreruperea procesului epidemiologic și permite revenirea la o viață economică și socială activă, cu foarte puține sau chiar fără limitări.

Reclamantul ignoră consecințele unei situații pandemice date de apariția în circulație a unui virus nou cu transmitere respiratorie, adaptat pentru afectarea umană, din următoarele Considerente:

1. acest tip de risc este caracterizat de o probabilitate redusă de apariție, dar cu un impact major asupra sănătății populaționale;

2. odată apărut, acest tip de risc este caracterizat de o durată mare de manifestare, până la infectarea întregii populații sau până la oprirea completă a transmiterii acestuia în rândul populației;

3. în lipsa unor măsuri de limitare, acest tip de risc are potențial de infectare concomitentă a unei mari părți a populației, fapt care, pe lângă afectarea directă a sistemului sanitar, implică și afectarea relațiilor sociale a sectorului economic, precum și a altor sectoare esențiale;

4. transmiterea respiratorie este condiționată și favorizată de nivelul de mobilitate a populației și de nivelul de interacțiune al acesteia;

5. în cazul de față, populația umană este afectată la nivel global de virusul SARS-CoV-2. Acesta este un coronavirus care în trecut nu a afectat populația. Acest lucru înseamnă că, pentru acest virus, populația nu prezintă imunitate naturală, fiind astfel, fără excepție, susceptibilă la infectarea cu acesta dacă sunt îndeplinite condițiile de expunere (mobilitate, interacțiune, lipsa măsurilor de protecție);

6. nu există încă un tratament specific și eficient dezvoltat pentru această infecție;

7. în lipsa unui tratament, nu există un mod unic de împiedicare a infectării populației. Răspunsul de sănătate publică adoptat la nivel internațional de către statele care au avut ca țintă protejarea sănătății publice a fost cumularea și aplicarea în straturi a mai multor măsuri de împiedicare a infectării: prin responsabilizarea individuală a membrilor comunităților (distanțare, muncă la domiciliu, portul măștii de protecție, igiena mâinilor, evitarea locurilor aglomerate) și prin măsuri de responsabilizare comună (asigurarea testării, măsuri de izolare/carantină, suport financiar, asigurare a vaccinurilor). Situația epidemică actuală la nivel mondial și național nu este schimbată. Nici O.M.S., nici autoritățile de sănătate publică și guvernamentale la nivel european nu au declarat că pandemia este încheiată, din contră, acestea avertizând că situația trebuie ținută sub control în continuare prin măsuri non-farmaceutice și prin imunizare, respectiv prin vaccinare.

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

lucru este necesar pentru a limita apariția infectării unui număr mare de persoane în același timp.

Totodată, instanța trebuie să țină seama de faptul că, alături de dovada vaccinării împotriva virusului SARS-CoV-2 și trecerea a 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, sunt prevăzute și măsuri alternative: dovada unui rezultat negativ al unui test RT-PCR nu mai vechi de 72 de ore; dovada unui rezultat negativ certificat al unui test antigen rapid nu mai vechi de 24 de ore; dovada că persoana se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu SARS-CoV-2.

Precizează că accesul la evenimente sociale este permis și celorlalte persoane, nevaccinate, cu asigurarea unei condiții minimale privind reducerea riscului de infectare, reprezentată prin măsura alternativă a testării, astfel încât nu se află în prezența unei discriminări între categorii diferite de persoane și situații reglementate prin actele normative contestate.

Atât timp cât vaccinarea nu este obligatorie și este lăsată la latitudinea personală a fiecăruia dintre noi, rezultatele determinate de o anumită atitudine reprezintă consecința acțiunii sau inacțiunii proprii, ce nu poate fi imputată statului.

Față de toate aceste considerente solicită instanței să respingă cererea de chemare în judecată, fie pe cale de excepție, ca inadmisibilă, fie pe fond, ca neîntemeiată.

Părâțul Guvernului României, prin Secretariatul General al Guvernului, a depus întâmpinare prin care a solicitat următoarele:

1. anularea cererii de chemare în judecată ca netimbrată, pe cale de excepție;

2. respingerea acțiunii, ca inadmisibilă, pe calea ordonanței președințiale, în materia contenciosului administrativ;

3. respingerea cererii de suspendare a Hotărârii Guvernului nr. 1.242/2021 ca inadmisibilă, raportat la prevederile art. 5 alin. (3), precum și la cele ale art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004, pe cale de excepție;

4. respingerea cererii de chemare în judecată, în integralitate, ca inadmisibilă pentru lipsa plângerii administrative prealabile, pe cale de excepție;

5. respingerea cererii de chemare în judecată ca fiind lipsită de interes, pe cale de excepție;

6. respingerea cererii de chemare în judecată ca neîntemeiată;

7. respingerea cererii de chemare în judecată față de Guvernul României ca fiind formulată în contradictoriu cu o persoană fără calitate procesuala pasivă, pe cale de excepție, în privința capătului de cerere privind anularea parțială a anexei la Hotărârea C.N.S.S.U. nr. 112/2021.

Față de acestea formulează următoarele apărări:

1. În opinia sa, se impune anularea cererii de chemare în judecată ca netimbrată având în vedere faptul că, potrivit art. 197 din Codul de procedură civilă, în cazul în care cererea este supusă timbrării, dovada achitării taxelor datorate se atașează cererii. Netimbrarea sau timbrarea insuficientă atrage anularea cererii de chemare în judecată, în condițiile legii.

Raportat la dispozițiile art. 16 din O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, precum și la cele ale art. 17 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, solicită instanței de judecată să verifice îndeplinirea, de către partea reclamantă, a obligației legale de plată anticipată a taxei de timbru.

Din textele de lege mai sus indicate reiese faptul că obligația timbrării cererii de chemare în judecată trebuie îndeplinită anticipat, respectiv la momentul înregistrării acțiunii sau cererii, în caz contrar, instanța urmând să constate nulitatea cererii. Timbrajul fiind o condiție extrinsecă cererii formulate, nu este nevoie să se dovedească vătămarea și nu se cere nici condiția ca vătămarea să nu poată fi înlăturată prin anularea cererii.

În concluzie, având în vedere dispozițiile citate, precum și faptul că din înscrisurile comunicate nu reiese îndeplinirea de către partea reclamantă a obligației legale de plată anticipată a taxei judiciare de timbru, solicită instanței să dispună anularea cererii de chemare în judecată.

2. În ceea ce privește motivele de drept și de fapt pe care se întemeiază cererea reclamantului, apreciază că aceasta este inadmisibilă, pentru următoarele considerente:

Potrivit art. 997 alin. (1) din Codul de procedură civilă: „Instanța de judecată, stabilind că în favoarea reclamantului există aparența de drept, va putea să ordone măsuri provizorii în cazuri grabnice, pentru păstrarea unui drept care s-ar păgubi prin întârziere, pentru prevenirea unei pagube iminente și care nu s-ar putea repara, precum și pentru înlăturarea piedicilor ce s-ar ivi cu prilejul unei executări.”

Astfel cum este concepută și reglementată, procedura ordonanței președințiale reprezintă modalitatea legală cea mai simplă și rapidă de rezolvare a unei situații care, altfel, ar necesita un timp procesual îndelungat.

Deci ordonanța președințială este o procedură specială, reglementată de lege, ce constă în aplicarea, de către instanță, a unor măsuri vremelnice, în cazuri urgente, în scopul păstrării unui drept care s-ar păgubi prin întârziere, al prevenirii unei pagube iminente și care nu s-ar putea repara, precum și pentru înlăturarea piedicilor ce s-ar ivi cu prilejul unei executări.

Astfel cum dispune legea, iar practica judiciară este în acest sens, pe această cale, se urmărește prevenirea și continuarea unor acte/acțiuni abuzive, evitarea sau limitarea producerii unor prejudicii și înlăturarea impedimentelor ivite cu ocazia unei executări.

Potrivit art. 997 alin. (2) din Codul de procedură civilă: „Ordonanța este provizorie și executorie. Dacă hotărârea nu cuprinde nicio mențiune privind durata sa și nu s-au modificat împrejurările de fapt avute în vedere, măsurile dispuse vor produce efecte până la soluționarea litigiului asupra fondului.”

Prin urmare, pornind de la interpretarea literală și logică a legii, este evident că acțiunea de fond trebuie să aibă obiect identic cu ordonanța președințială. Dar, astfel cum este formulată pretenția dedusă soluționării, ea se circumscrie expres activității de contencios administrativ.

Potrivit art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificări și completări, „*contencios administrativ* — activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim”.

Obiectul acțiunii se circumscrie exclusiv exigențelor legii speciale, cererea urmând a fi întemeiată în drept, de către părțile reclamante, pe dispozițiile art. 8 din Legea nr. 554/2004.

În schimb, ordonanța președințială are ca temei legal dispozițiile art. 997—1.001 din Codul de procedură civilă.

În speță, pretențiile afirmate în cererea reclamantului nu pot deroga de la aplicarea legii speciale, litigiul fiind unul eminamente de contencios administrativ.

Potrivit art. 28 din Legea nr. 554/2004, dispozițiile acestei legi se completează cu prevederile Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte, compatibilitatea aplicării normelor de procedură civilă stabilindu-se de instanță, cu prilejul soluționării cauzei.

Raportat la acest temei implicit, apreciază că ordonanța președințială în materia contenciosului administrativ este inadmisibilă.

Pretențiile afirmate pe calea ordonanței președințiale sunt inadmisibile pentru că cererea de anulare a unei hotărâri a Guvernului nu poate fi soluționată într-o altă procedură judiciară decât cea reglementată în Legea nr. 554/2004, ca lege aplicabilă pentru fondul pricinii.

Condițiile și cazurile în care instanța poate obliga autoritatea publică să emită un act administrativ ori să anuleze dispozițiile unei hotărâri a Guvernului sunt prevăzute expres în art. 8 și 18 din Legea nr. 554/2004, lege specială derogatorie de la dreptul comun în materia contenciosului administrativ.

În lipsa unor prevederi care să permită aplicarea, prin coroborare, a altor norme speciale la prezenta cauză, solicită să fie respinsă cererea, ca inadmisibilă.

3. În ceea ce privește inadmisibilitatea cererii de suspendare a H.G. nr. 1.242/2021, precizează că aceasta va fi motivată din multiple perspective, a căror analiză se impune a fi făcută independent și consecutiv, după cum urmează:

Astfel, în doctrină și jurisprudență s-a reținut că, în general, o acțiune este inadmisibilă când dreptul pretins nu este recunoscut de lege sau când condițiile de admisibilitate ale căii procedurale exercitate nu sunt îndeplinite în raport cu reglementarea legală.

În speță, sub aspectul regularității învestirii instanței specializate de contencios administrativ cu cererea de suspendare a H.G. nr. 1.242/2021, față de natura juridică a actului contestat, sesizarea a fost făcută în mod nelegal, cu încălcarea prevederilor Legii nr. 554/2004, invocată chiar de reclamant ca temei de drept al acțiunii.

Inadmisibilitatea cererii de suspendare a executării H.G. nr. 1.242/2021 raportat la prevederile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004

Apreciază faptul că solicitarea privind pronunțarea unei hotărâri judecătorești prin care instanța de contencios administrativ să dispună suspendarea executării Hotărârii Guvernului nr. 1.242/2021 este inadmisibilă prin raportare la prevederile art. 5 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, potrivit cărora: „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.”

În acest sens, arată faptul că, din preambulul Hotărârii Guvernului nr. 1.242/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, acest act administrativ a fost adoptat: „având 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», întocmit la nivelul Centrului Național de Conducere și Coordonare a Intervenției”, precum și, „ținând seama de propunerile cuprinse în Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 112/2021 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.”

Totodată, menționează că temeiul legal al adoptării respectivei hotărâri a Guvernului l-au constituit dispozițiile 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.

Așadar, din această perspectivă se află în situația unui fine de neprimire a solicitării privind suspendarea H.G. nr. 1.242/2021, astfel încât, în opinia sa, se impune admiterea excepției inadmisibilității cererii de chemare în judecată, motiv pentru care solicită respingerea acesteia.

Inadmisibilitatea cererii de suspendare a H.G. nr. 1.242/2021 raportat la prevederile art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004

Potrivit doctrinei și jurisprudenței, prezumția de legalitate și de veridicitate de care se bucură actul administrativ determină principiul executării acestuia din oficiu, actul administrativ unilateral fiind el însuși titlu executoriu. A nu executa actele administrative, care sunt emise în baza legii, echivalează cu a nu executa legea, ceea ce într-un stat de drept este de neconceput.

Suspendarea executării actelor administrative constituie, prin urmare, o situație de excepție care intervine când legea o prevede, în limitele și condițiile anume reglementate. Având caracterul unei măsuri procesuale facultative și nu obligatorii pentru instanță, suspendarea poate fi dispusă numai după verificarea condițiilor impuse de art. 14 și dovedirea faptului că este mai oportună neaplicarea temporară și provizorie a actului administrativ, decât aplicarea acestuia.

Potrivit art. 14 din Legea nr. 554/2004: „În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, odată cu sesizarea, în condițiile art. 1, a autorității publice care a emis actul (...), persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ până la pronunțarea instanței de fond (...)”

Așadar, din textul precizat rezultă că pentru soluționarea favorabilă a cererii de suspendare trebuie îndeplinite în mod cumulativ trei condiții: sesizarea, în condițiile art. 7 din lege, a autorității publice care a emis actul administrativ, cazul să fie bine justificat și paguba iminentă.

Apreciază că, în speță, nu s-a conturat vreo situație de fapt de natură a genera suspiciuni rezonabile cu privire la emiterea respectivului act. Prin cererea de suspendare reclamantul a încercat să argumenteze existența cazului bine justificat prin prisma unor aspecte ce țin de fondul actului contestat, ce pot fi clarificate doar cu ocazia cercetării fondului.

Deși partea reclamantă avea obligația de a-și motiva cererea de suspendare strict în raport cu condițiile de admisibilitate prevăzute de lege, totuși nu se face dovada existenței cazului bine justificat, întreaga argumentare privind fondul litigiului.

La o sumară pipăire a fondului, cercetând legalitatea H.G. nr. 1.242/2021, nu pot fi reținute elemente de vădită nelegalitate sau împrejurări de natură a crea o îndoială asupra legalității, veridicității și autenticității actului administrativ atacat, în condițiile în care nu se pot antama în această etapă procesuală aspecte de fond.

Cerințe esențiale privind legalitatea actului au fost respectate în cauză, în condițiile în care H.G. nr. 1.242/2021 a fost adoptată de Executiv în temeiul dispozițiilor constituționale și infraconstituționale care sunt indicate ca atare în preambulul său.

Actul contestat cuprinde atât motive de drept (indicate chiar în preambul, după cum a arătat), cât și motive de fapt, cum sunt cele regăsite în nota de fundamentare ce însoțește actul contestat și în celelalte acte ce au însoțit proiectul de hotărâre și pe care le depune alăturat.

În speță, niciunul dintre pretinsele motive de nelegalitate invocate prin raportare la dispozițiile hotărârii Guvernului în discuție nu este de natură a răsturna prezumția menționată.

De asemenea, motivarea oportunității prelungirii stării de alertă și luării măsurilor de răspuns este suficientă și concludentă, fiind circumscrisă, în mod rezonabil, marjei de apreciere recunoscute autorității pârâte în materia reglementată de actul contestat.

Motivarea pretențiilor părții reclamante este formulată, în mod eronat, din perspectiva unei persoane care se consideră îndreptățită să susțină că măsurile luate de autoritatea publică sunt abuzive.

În concluzie, atât timp cât în preambulul actului este indicat temeiul de drept al emiterii, iar actul este însoțit de o notă de fundamentare, legal întocmită, precum și de alte înscrisuri reprezentate de hotărâri ale C.N.S.U. (nr. 112/2021) și de Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României, nu se poate constata o aparentă nelegalitate. Dimpotrivă, aceste mențiuni se subsumează prezumției de legalitate și caracterului executoriu al unui act administrativ.

Sușinerile sunt nefondate, nefiind îndeplinită condiția existenței cazului bine justificat pentru a fi dispusă suspendarea executării actelor contestate.

În privința cazului justificat, s-a reținut în jurisprudență că, „în ceea ce privește sușinerile legate de nemotivarea actului, Curtea apreciază că, în condițiile în care actul a avut la bază o notă de fundamentare, acestea nu pot fi primite, din perspectiva cazului bine justificat. Astfel, existența unei note de fundamentare contrazice teza potrivit căreia ar exista o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ. Faptul că, în realitate, nota nu ar cuprinde o motivare efectivă sau aspectele ce țin de necesitatea acestei motivări sau întinderea acesteia, față de natura actului țin de fondul cauzei, excedând procedurii sumare instituite de art. 14 și 15 din Legea nr. 554/2004”.

Deși, potrivit legii, există obligația motivării cererii de suspendare și cu privire la existența unei pagube iminente care s-ar produce în patrimoniul părții reclamante ca urmare a aplicării actului, aceasta nu a fost dovedită.

Cu privire la condiția pagubei iminente, este evident că instanța trebuie să verifice gravitatea și iminența producerii prejudiciului în funcție de toate circumstanțele cauzei, cu respectarea principiului proporționalității.

În speță însă nici măcar nu s-au susținut și, evident, nu s-au probat iminența producerii unui prejudiciu material, viitor și previzibil asupra patrimoniului reclamantului, imposibil sau extrem de dificil de recuperat, și nici perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public, după cum reglementează art. 2 alin. (1) lit. ș) din Legea nr. 554/2004.

Suspendarea reglementată în condițiile Legii nr. 554/2004 are caracterul unei măsuri procesuale facultative și nu obligatorii pentru instanță, putând fi dispusă numai după verificarea riguroasă a îndeplinirii condițiilor impuse de art. 14 și dovedirea faptului că este mai oportună neaplicarea temporară și provizorie a actului administrativ decât aplicarea acestuia.

Tocmai ca o aplicare particulară a principiului proporționalității trebuie avută în vedere echilibrarea intereselor părților, ceea ce înseamnă că, la soluționarea cererii de suspendare a unui act administrativ, instanța de judecată trebuie să analizeze dacă interesul părții reclamante de a fi amânată executarea actului până la pronunțarea instanței de fond este sau nu mai puternic decât interesul de a se executa actul imediat.

4. În ceea ce privește neîndeplinirea procedurii administrative prealabile

Raportat la obiectul cererii de chemare în judecată, înțelege să invoce prevederile art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora, „înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente,

persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia”.

Astfel, legiuitorul a înțeles să stabilească, în sarcina persoanei care se consideră vătămată prin emiterea unui act administrativ, obligația de a formula plângere prealabilă anterior învestirii instanței cu soluționarea cererii de anulare a actului contestat, îndeplinirea întocmai a acestei obligații fiind una dintre condițiile *sine qua non* ale admisibilității în principiu a acțiunii.

Mai mult decât atât, potrivit prevederilor imperative ale art. 8 alin (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează obiectul acțiunii judiciare în această materie, „Persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale”.

Totodată, potrivit articolului 193 din Codul de procedură civilă, sesizarea instanței se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, dacă legea prevede în mod expres aceasta. Dovada îndeplinirii procedurii prealabile se va anexa la cererea de chemare în judecată.

Așadar, contrar celor susținute de către reclamant, chiar din susținerile acestuia rezultă că nu a înțeles să se conformeze dispozițiilor legale imperative, prin aceea că a investit instanța de judecată cu soluționarea prezentei cauze fără a fi îndeplinit procedura prealabilă, fapt pentru care demersul acestuia în justiție este profund viciat *ab initio* și, pe cale de consecință, neavenit sub aspectul admisibilității.

În ceea ce privește obligativitatea formulării plângerii prealabile în cazul actului normativ, aceasta subzistă chiar și după modificările aduse dispozițiilor art. 7 din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/25.07.2018, prin introducerea alin. (5) la textul de lege indicat, excepția reglementată prin alineatul nou-introdus vizând, în opinia sa, actele administrative cu caracter individual.

Această opinie se bazează pe faptul că legiuitorul, completând dispozițiile art. 7 cu alin. (5), nu a înlăturat din ordinea juridică obiectivă dispozițiile alin. (11) al acestui articol care relevă tocmai obligativitatea de a fi îndeplinită procedura prealabilă, oricând, atunci când un act normativ este deferit analizei judecătorului specializat de contencios administrativ.

Or, atât timp cât legiuitorul a omis să corijeze în această privință Legea contenciosului administrativ, respectiv să coreleze ipoteza de la art. 7 alin. (5) referitoare la actele administrative care au început să producă efecte cu conținutul art. 7 alin. (11) din același act normativ care stabilește termenul în care se poate efectua plângerea prealabilă în cazul actelor administrative cu caracter normativ, singura concluzie ce se impune, cu evidență, este aceea a obligativității efectuării plângerii prealabile anterior promovării unei acțiuni în anularea actului administrativ cu caracter normativ.

În aceste împrejurări, având în vedere faptul că reclamantul nu face dovada parcurgerii procedurii prealabile, iar excepția lipsei procedurii prealabile este o excepție de fond, absolută, iar prin efectul pe care îl produce este o excepție preemtorie (dirimantă), singura soluție posibilă în prezenta cauză este aceea a respingerii acțiunii ca inadmisibilă, fapt care face, totodată, inutilă cercetarea în fond a pricinii.

Pentru toate cele de mai sus, solicită admiterea excepției și respingerea cererii ca inadmisibilă.

Reclamantul nu face dovada interesului de a promova prezenta cerere sub aspectul anulării actului administrativ normativ, condiție de exercițiu a oricărei acțiuni în justiție.

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

Potrivit dispozițiilor art. 32 alin. (1) din Codul de procedură civilă, calitatea procesuală și interesul sunt două condiții distincte ale acțiunii civile, iar analiza lor se impune independent și consecutiv.

„Interesul” este calificat unanim în doctrină și în jurisprudență ca fiind o condiție de exercițiu al acțiunii civile și de promovare a oricărei forme procedurale ce intră în conținutul acesteia, nefiind suficientă afirmarea existenței unui drept actual, ci și justificarea folosului practic urmărit prin punerea în mișcare a procedurii judiciare.

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

Or, reclamantul solicită, prin această cerere modificatoare anularea parțială a H.G. nr. 1.242/2021, însă, prin raportare la dispozițiile art. 8 din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, acesta trebuie să indice care este dreptul sau interesul legitim privat și argumentele pentru care se apreciază că dreptul/interesul privat respectiv este încălcat, pentru a se putea verifica existența interesului și apoi a condiției de fond în exercitarea acțiunii în contencios administrativ care vizează anularea actului normativ în întregul lui.

Demersul pentru anularea în totalitate a actului administrativ normativ contestat, fără însă ca reclamantul să dovedească vătămarea care să îi fi fost adusă prin fiecare măsură conținută de acesta, este inadmisibil din perspectiva art. 8 din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Art. 8 alin (11) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, nuanțează reglementarea de la alin. (1) a normei juridice referite, în sensul că persoanele fizice și juridice de drept privat pot invoca vătămarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat. Textul nu distinge în privința condiției subsidiarității, iar reclamantul nu a relevat niciun interes privat, în obținerea măsurii anulării actului administrativ contestat, în integralitatea lui.

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

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

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

Referindu-se la acest text de lege, Curtea Constituțională a reținut în Considerentele Deciziei nr. 66/2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 135 din 4.03.2009, faptul că, prin acțiunea introdusă în temeiul Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat trebuie să dovedească mai întâi că a avut loc o încălcare a dreptului sau interesului lor legitim privat, după

care să susțină în sprijinul cererii și vătămarea interesului public, ce decurge din actul administrativ atacat.

Or, reclamantul nu probează existența încălcării vreunui drept personal, recunoscut de lege, prin adoptarea actului administrativ contestat sau a unui interes legitim, astfel cum sunt acestea definite la art. (2) alin. (1) lit. o) și lit. p) din Legea nr. 554/2004, iar motivele prezentate susțin mai degrabă interesul general. Reclamantul limitează demersul judiciar la simple afirmații pe marginea dispozițiilor actului administrativ, dar fără a dovedi efectele produse în concret asupra lor prin executarea actului administrativ.

În concluzie, solicită instanței admiterea excepției invocate și respingerea cererii de anulare a H.G. nr. 1.242/2021, ca fiind lipsită de interes.

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

Din preambulul Hotărârii Guvernului nr. 1.242/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 09 decembrie 2021, precum și pentru stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 (în continuare, referită H.G. nr. 1.242/2021), 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 05.12.2021”, întocmit la nivelul Centrului Național de Coordonare și Conducere a Intervenției.

Totodată, la adoptarea Hotărârii Guvernului s-a ținut seama de propunerile cuprinse în Hotărârile Comitetului Național pentru Situații de Urgență 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.

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.

În ceea ce privește criticile de nelegalitate, prezentate de reclamant sub forma unor ipoteze aduse în discuție prin intermediul cererii de chemare în judecată, solicită respingerea ca nefondată, pentru următoarele argumente:

În primul rând, susținerile lor pornesc de la faptul că măsurile de limitare a drepturilor și libertăților fundamentale, adoptate prin actul administrativ contestat, au ca scop protejarea sănătății publice, existând îndatorirea statului, prin autoritățile sale competente, să acționeze atunci când există o amenințare clară la viața populației. Așadar, H.G. nr. 1.242/2021 a fost adoptată ținând seama de măsurile adoptate prin Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 112/2021 privind propunerea prelungirii stării de alertă și a măsurilor necesar a fi

aplicate pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 și având în vedere Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României, document întocmit la nivelul Centrului Național de Coordonare și Conducere a Intervenției, în conformitate cu dispozițiile art. 3 alin. (4) din Legea nr. 55/2020, cu modificările și completările ulterioare.

Temeiul legal al adoptării acestei hotărâri l-au constituit prevederile art. 108 din Constituția României, forma revizuită și republicată.

Verificarea legalității actului administrativ impune respectarea anumitor cerințe:

— actul să fie adoptat sau emis 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;

— actul să corespundă scopului urmărit de legea pe care o pune în executare;

— actul să fie adoptat sau emis 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 art. 3, 4, 6 și art. 71 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, cu modificările și completările ulterioare.

Mai mult, hotărârea contestată își sprijină temeinicia și oportunitatea pe Analiza factorilor de risc, document care descrie în detaliu: amploarea situației de urgență, respectiv manifestarea generalizată a tipului de risc la nivel național, prin metode specifice de analiză și calcul, intensitatea situației de urgență, respectiv viteza de evoluție, înregistrată sau prognozată, a fenomenelor distructive și gradul de perturbare a stării de normalitate, insuficiența și/sau inadecvarea capacităților de răspuns, densitatea demografică în zona afectată de tipul de risc, existența și gradul de dezvoltare a infrastructurii adecvate gestionării tipului de risc.

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

Plecând de la ceea ce știința și cercetarea au demonstrat legat de modalitatea de transmitere a virusului, autoritățile sunt obligate să dispună măsuri de urgență pentru protejarea populației, neavând timpul necesar pentru efectuarea unor studii care sunt cronofage.

Faptul că starea de pericol subzistă este dovedit cu puterea evidenței de situația epidemiologică existentă la acest moment pe teritoriul României, iar în condițiile în care situația care a generat dispunerea stării de alertă se menține, în mod evident, măsura de prelungire a acesteia apare ca fiind justificată.

Solicită instanței să rețină că urgența și excepționalitatea stării de alertă nu reprezintă o chestiune care ține neapărat de durată, ci o chestiune care ține de consecințele pe care epidemia le are asupra dreptului la viață și sănătate al persoanelor și de capacitatea autorităților de a răspunde în mod eficient situației create.

În acest context, învederează instanței că măsurile au fost instituite de autorități, contrar celor arătate de reclamant, 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, 3 (trei) condiții cumulative trebuie respectate pentru ca anumite drepturi ale persoanelor să poată fi restrânse, în condiții legalmente corecte, în contextul stării de urgență:

Ingerința trebuie să fie prevăzută de lege.

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

Contrar celor ce rezultă din susținerile reclamantului, în situația de față, restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților în stare de alertă nu este dispusă de Guvernul României, prin H.G. nr. 1.242/2021, ci este prevăzută într-o lege, anume Legea nr. 55/2020.

Măsurile cuprinse în actul normativ contestat vizează aplicarea dispozițiilor Legii nr. 55/2020, cu modificările și completările ulterioare, fără de care efectele legii nu se pot produce. Intrarea în vigoare a actului normativ sus-menționat a atras instituirea stării de alertă conform mecanismului decizional instituit, precum și prelungirea stării de alertă și cuprinde măsurile de prevenire și control al infecțiilor cu coronavirusul SARS-CoV-2, respectiv măsurile non-medicale care și-au dovedit eficiența și eficacitatea.

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.

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.

În cuprinsul H.G. nr. 1.242/2021 pentru fiecare măsură luată a fost indicat temeiul de drept cu putere de lege care permite dispunerea măsurii respective. După cum se observă, actul administrativ cu caracter normativ a fost emis în limitele și executarea Legii nr. 55/2020.

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.

Nu în ultimul rând, precizează că măsuri asemănătoare au fost adoptate și de alte țări din Europa în încercarea de împiedicare a răspândirii virusului COVID 19 (Marea Britanie, Franța, Belgia, Spania, Islanda etc.). Instanța trebuie să aibă în vedere că prin aceste măsuri restrictive se urmărește o încetinire a răspândirii virusului, astfel încât sistemul sanitar, deja supus unei presiuni uriașe, să nu intre în colaps. Așadar, se urmărește

protejarea unui interes public major, respectiv garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor privind securitatea sanitară.

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

Curtea Europeană a apreciat că ingerința trebuie să răspundă unei nevoi sociale imperioase. Autoritățile statului sunt cele care vor aprecia necesitatea ingerinței, pentru că ele dispun de o marjă de apreciere, mai mult sau mai puțin vastă în funcție de dreptul în cauză. Jurisprudența Curții europene cere ca ingerința să fie proporțională cu scopul legitim urmărit.

Aprecierea, în concret, a proporționalității pe care o face Curtea europeană ține cont de existența nevoii sociale imperioase, or, în speță, toate măsurile sunt dispuse în scopul îndeplinirii obligației ce-i incumbă statului român, potrivit art. 34 alin. (2) din Constituția României, respectiv asigurarea igienei și a 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 nefondată, a cererii de anulare pe calea ordonanței de urgență, a Hotărârii Guvernului nr. 1.242/2021, menționată în cererea pendinte.

Pentru toate cele de mai sus, nu poate fi reținută existența unor motive care să creeze o îndoială puternică asupra legalității H.G. nr. 1.242/2021 a cărei anulare parțială se solicită.

7. Una dintre condițiile cerute pentru ca o persoană să fie parte în proces este calitatea procesuală (*legitimitas ad causam*), care contribuie la desemnarea titularului de acțiune și, în același timp, a persoanei împotriva căreia se poate exercita acțiunea. Calitatea procesuală presupune existența unei identități între persoana reclamantului și persoana care este titular al dreptului în raportul juridic dedus judecării (calitatea procesuală activă) și, pe de altă parte, existența unei identități între persoana pârâtului și cel obligat în același raport juridic (calitate procesuală pasivă).

Astfel, calitatea procesuală este determinată de transpunerea în plan procesual a subiectelor raportului juridic de drept substanțial dedus judecării.

În aceste condiții, poziția procesuală a Guvernului României într-un litigiu de contencios administrativ poate fi justificată numai în raport cu hotărârile sau ordonanțele pe care, în temeiul dispozițiilor art. 37 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, le-a emis sau urmează să le emită.

Însă, în cauza dedusă judecării, reclamantul contestă legalitatea unei hotărâri emise de Comitetul Național pentru Situații de Urgență, organism interministerial care este o entitate distinctă de Guvernul României.

Totodată, trebuie reținut că hotărârile emise de Comitetul Național pentru Situații de Urgență nu sunt nici măcar acte ale

prim-ministrului României, întrucât acesta, în calitate de autoritate publică unipersonală, nu poate emite decât decizii [art. 29 alin. (1) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare].

În speță, este evident că persoanele vătămate prin emiterea hotărârilor Comitetului Național pentru Situații de Urgență pot solicita anularea acestor acte numai în contradictoriu cu entitatea emitentă.

Acordând acestei structuri dreptul de a emite acte administrative, legea îi acordă și capacitatea de a sta în judecată, atunci când instanțele judecătorești exercită controlul legalității actelor emise.

În speță, trebuie avute în vedere și dispozițiile art. 3 alin. (1) din Regulamentul de organizare și funcționare și a organigramei Inspectoratului General pentru Situații de Urgență, aprobat prin H.G. nr. 1.490/20043.

De asemenea, în conformitate cu dispozițiile art. 8¹ alin. (5) din O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, dar și ale art. 8 din H.G. nr. 94/2014 privind organizarea, funcționarea și componența Comitetului național pentru situații speciale de urgență, Departamentul pentru Situații de Urgență, prin Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, asigură secretariatul tehnic permanent al Comitetului Național pentru Situații de Urgență. Nu în ultimul rând, precizează că atribuțiile principale ale Secretariatului tehnic permanent al Comitetului sunt stabilite prin dispozițiile art. 9 din H.G. nr. 94/2014.

Mai precizează că, în sistemul Legii nr. 554/2004, ca și în cazul reglementărilor anterioare cuprinse în Legea nr. 1/1967 și în Legea nr. 29/1990, „acțiunea în contencios se poate porni în mod valabil numai împotriva autorității administrative competente să soluționeze cererea persoanei reclamante, iar nu împotriva organului ierarhic superior”.

În acest context, învederează că, potrivit dispozițiilor art. 221 și 222 din Codul civil, persoana juridică subordonată unui organ al administrației statului nu răspunde pentru obligațiile acestuia și, tot astfel, acesta nu răspunde pentru obligațiile persoanei juridice subordonate. Anterior, prevederi similare s-au regăsit și în art. 37 din Decretul nr. 31/1954.

Pârâțul Comitetului Național pentru Situații de Urgență, prin reprezentant legal Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, a depus întâmpinare prin care a solicitat respingerea acțiunii, pe calea ordonanței președințiale, ca inadmisibilă, în principal, iar pe fondul cauzei ca neîntemeiată, pentru următoarele considerente:

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

II. Pe fond, cererea este neîntemeiată pentru următoarele considerente:

1. În primul rând, se poate observa faptul că hotărârea contestată, emisă de C.N.S.S.U., are caracter administrativ, preparator emiterii H.G. nr. 1.242/08.12.2021, prin care se instituie măsuri pe durata stării de alertă, în conformitate cu dispozițiile art. 71 din Legea nr. 55/2020.

Potrivit legii speciale, aplicabile pe perioada stării de alertă, generată de pandemia de COVID-19 — art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, s-a stabilit atât faptul că starea de alertă se declară, prelungește și încetează prin hotărâre a Guvernului, cât și faptul că dispozițiile art. 42 alin. (2) din O.U.G. nr. 21/2004, prin care se instituia obligația publicării în Monitorul Oficial a hotărârilor C.N.S.U prin care era declarată, prelungită ori înceta starea de alertă (cadru general), devin inaplicabile în ceea ce privește hotărârile C.N.S.S.U. prin care sunt propuse măsuri pe durata stării de alertă declanșate de pandemia de COVID-19, având în vedere natura juridică a acestora de acte

premergătoare actelor administrative cu caracter normativ (hotărârile Guvernului) și care produc efecte juridice în privința subiecților de drept.

Din preambulul hotărârii C.N.S.S.U. nr. 112/2021 reiese că a fost adoptată având 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, indica 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 05.12.2021”, întocmit la nivelul Centrului Național de Coordonare și Conducere a Intervenției (pe care îl atașează).

Totodată, arată instanței faptul că hotărârile Comitetului Național pentru Situații de Urgență 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 subiecțele de drept.

Ca natură juridică, hotărârile emise de C.N.S.S.U. în temeiul Legii nr. 55/2020 se încadrează în categoria actelor administrative cu caracter individual care se adresează altui subiect de drept, Guvernul României, având caracter premergător hotărârii Guvernului prin care se instituie măsuri pe durata stării de alertă.

Comitetul Național pentru Situații de Urgență este, potrivit dispozițiilor art. 8¹ alin. (3) din O.U.G. 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”, astfel încât hotărârile adoptate de acesta nu pot fi considerate acte ale conducătorului unui organ al administrației publice centrale de specialitate, în sensul art. 11 din Legea nr. 24/2000.

Fiind o hotărâre a unui organ colegial al administrației publice centrale de specialitate, H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021 vine în sprijinul adoptării hotărârii Guvernului prin care se instituie măsuri, pe durata stării de alertă.

Arată că scopul înființării Comitetului Național pentru Situații de Urgență, potrivit dispozițiilor art. 8¹ alin. (1) din O.U.G. nr. 21/2004, este adoptarea deciziilor strategice necesare pentru gestionarea situațiilor de urgență determinate de tipurile de risc stabilite prin hotărâre a Guvernului.

Având în vedere temeiul juridic menționat anterior, hotărârea C.N.S.S.U. nr. 112/2021 se bucură de prezumția de legalitate, având în vedere competența legală a C.N.S.S.U. de a formula propuneri de măsuri pe durata stării de alertă pentru Guvern, bazate pe analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României întocmită de Centrul Național de Coordonare și Conducere a Intervenției.

Precizează faptul că a fost respectat cadrul legal privind emiterea hotărârilor C.N.S.S.U., prin care au fost propuse măsuri pe durata stării de alertă Guvernului României, fiind îndeplinite ambele condiții de oportunitate — atât competența organului administrației publice centrale de specialitate de a emite actul, cât și limitele stabilite de legiuitor privind conținutul actului, potrivit art. 2 lit. n) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Mai mult decât atât, articolul 3 din H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021 prevede faptul 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.”

2. Totodată, nu se poate reține, în cauză, nici existența unei discriminări în privința persoanelor care nu sunt vaccinate, în ceea ce privește emiterea H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021.

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 Institutul Național de Sănătate Publică și de analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României, întocmită la nivelul Centrului Național de Coordonare și Conducere a Intervenției, potrivit legii.

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 posibile 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 de procedură civilă.

În speță nu a fost invocată neкомпetența C.N.S.S.U. în exercitarea dreptului la apreciere, ci s-a contestat substanța aprecierii sale, prin formularea unor aprecieri subiective, fără fundament în ceea ce privește aspectele exterioare, străine de cauză, cum sunt aprecierile reclamantului, la nivel declarativ, asupra transmisibilității virusului de către persoanele vaccinate și imunitatea dobândită pe cale naturală a persoanelor trecute prin boală, fără nicio susținere medicală, fundamentare științifică.

Prin utilizarea vaccinurilor se urmăresc construirea imunității împotriva unei boli, declanșarea unui 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/>.

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 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 a persoanelor nevaccinate care prezintă dovada testării/trecerii prin boală (în acest sens există certificatul de vaccinare, testare și vindecare de COVID-19).

În anumite spații publice cu aglomerație mare de persoane, având în vedere faptul că dovada testării antigen rapide nu acoperea riscul existent în privința persoanelor respective, așa cum a arătat anterior, s-a restrâns accesul prin condiționarea prezentării dovezii vaccinării împotriva virusului SARS-CoV-2 de către persoanele pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv de prezentarea dovezii că se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2.

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 incontrollabilă a persoanelor, creșterea numărului de pacienți care necesită spitalizare și asistență medicală în secțiile ATI, presiune și mai mare 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 cu COVID-19.

3. În ceea ce privește criticile aduse de reclamant cu privire la legalitatea actelor administrative, raportat la exercitarea anumitor drepturi, criticile aduse nu pot fi considerate pertinente, întrucât nu sunt condiționate drepturile acestuia de vaccinare, iar judecătorul constituțional a accentuat ideea că „intervenția autorităților în contextul pandemiei pentru protejarea drepturilor la viață, la integritate fizică și la ocrotirea sănătății depășește cadrul obișnuit prin care acestea acționează pentru apărarea sănătății publice, prin ansamblul măsurilor ce se impun a fi implementate prompt pentru a preveni și combate efectele pandemiei de COVID-19, legiuitorul considerând că întrunește caracteristicile stării de alertă”.

În acest context, așa cum a fost definită starea de alertă prin dispozițiile Legii nr. 55/2020, aceasta reprezintă „răspunsul la o situație de urgență de amploare și intensitate deosebite, determinată de unul sau mai multe tipuri de risc, constând într-un ansamblu de măsuri cu caracter temporar, proporționale cu nivelul de gravitate manifestat sau prognozat al acesteia și necesare pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa vieții, sănătății persoanelor, mediului înconjurător, valorilor materiale și culturale importante ori a proprietății”, astfel încât poate accentua ideea că legiuitorul a dat posibilitatea autorităților și instituțiilor publice implicate în procesul decizional de a prefigura consecințele situației epidemiologice, evoluția factorilor de risc și a măsurilor care se impun pentru reducerea impactului acestora asupra sănătății cetățenilor, sistemului sanitar și drepturilor recunoscute de lege în starea de normalitate cetățenilor.

Legea fundamentală stabilește în sarcina autorităților statului obligația de a dispune măsuri necesare pentru asigurarea sănătății publice și dă posibilitatea ca aceste măsuri să fie realizate prin restrângerea unor drepturi și libertăți fundamentale.

Este de subliniat că nicio lege nu reglementează la nivel de detaliu situații de fapt, ci identificarea acestora este lăsată în competența autorităților publice, care adoptă sau emit acte administrative cu caracter normativ sau individual prin care pun în executare dispozițiile legale, ce conțin criteriile, condițiile, proceduri și garanții general aplicabile.

În atare situații cu caracter extraordinar, cum este starea de alertă generată de pandemia de COVID-19, pot exista restrângeri, limitări ale drepturilor 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 O.U.G. 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) 2021/953 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) pentru a facilita libera circulație pe durata pandemiei de COVID-19 și ale 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 Regulamentelor (UE) 2021/953 și 2021/954, certificatele digitale atestă în egală măsură vaccinarea, testarea sau vindecarea 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.

Face precizarea că la data prezentei nu este reglementată posibilitatea eliberării certificatului digital în urma efectuării analizelor care să indice prezența anticorpilor la virusul SARS-CoV-2.

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, chiar în condițiile în care starea de alertă a fost prelungită succesiv prin hotărârile Guvernului.

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.

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, reprezentând un instrument important pentru prevenirea răspândirii pandemiei, scăderea supraîncărcării unităților sanitare, cu scopul redeschiderii unităților sanitare pentru pacienți non-COVID.

Analizând situația epidemiologică prezentată, solicită să se constate că măsurile propuse de Comitetul Național pentru Situații de Urgență privind limitarea accesului persoanelor în

spațiile publice și evitarea producerii unor focare de infectare cu virusul SARS-CoV-2 sunt legitime, în esență, și urmăresc scăderea numărului de infectări, cu consecința scăderii numărului de îmbolnăviri și decese, și au fost emise în limitele competenței de apreciere a acestui organism, stabilite de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

În drept, Codul de procedură civilă, Legea nr. 554/2004, Legea nr. 55/2020, Legea nr. 136/2020, O.U.G. nr. 21/2004 și actele normative la care a făcut referire în cadrul apărărilor formulate

Pârâțul Ministerul Afacerilor Interne a depus întâmpinare la cererea de intervenție accesorie formulată de X, solicitând să fie respinsă ca inadmisibilă, pentru următoarele considerente:

Potrivit dispozițiilor 61 alin. (1) din Codul de procedură civilă, „Oricine are interes poate interveni într-un proces care se judecă între părțile originare”, alin. (3) al aceleiași articol statuând că „Intervenția este accesorie, când sprijină numai apărarea uneia dintre părți”.

Reiese, așadar, că intervenția voluntară accesorie este cererea prin care un terț ce justifică un interes solicită introducerea sa într-un litigiu în curs de desfășurare, în vederea sprijinirii apărării uneia dintre părți.

Una din condițiile de admisibilitate a cererii de intervenție accesorie voluntară este interesul, care, potrivit dispozițiilor art. 33 din Codul de procedură civilă, trebuie să fie „determinat, legitim, personal, născut și actual”.

Deși cererea de intervenție accesorie este formulată în vederea sprijinirii apărării uneia dintre părți, intervenientul trebuie să urmărească obținerea unui interes pentru sine, care poate fi de natură materială ori morală, nu numai pentru partea a cărei poziție o susține.

Interesul său de a interveni în proces este unul preventiv, aceasta datorându-se faptului că drepturile sale ar putea fi afectate prin hotărârea ce urmează a se pronunța în cauză.

În cauză, învederează că petentul X nu justifică un interes personal pentru a interveni în proces.

Astfel, criticile privitoare la caracterul nelegal al Hotărârii Guvernului nr. 1.242/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 9 decembrie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 au un caracter general, atât din prisma pretinsei vătămări cauzate prin emiterea respectivei hotărâri, cât și din perspectiva identificării concrete a măsurilor a căror nelegalitate se susține. Susținerile petentului au un caracter generic, nefiind identificate expres măsurile impuse și nici dezvoltat modul în care acestea îi cauzează o vătămare. Invocarea generică „încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale” nu e suficientă pentru a demonstra vătămarea adusă efectiv acestuia prin măsurile cuprinse în H.G. nr. 1.242/2021. Petentul nu expune în mod concret modalitatea în care dispozițiile H.G. nr. 1.242/2021 îl afectează în mod direct și personal.

Prin cererea de intervenție nu se face nicio referire specifică la restricțiile impuse, nu se formulează apărări concrete, iar aceasta cu atât mai mult cu cât restricțiile sunt diferențiate.

Prin normele cuprinse în art. 1 alin. (1) și (2) și art. 8 alin. (1), Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 oferă subiectelor de drept privat un mecanism de contencios administrativ subiectiv, în cadrul căruia sancțiunea juridică a anulării unui act administrativ nelegal poate fi aplicată numai dacă actul respectiv are efecte vătămătoare asupra dreptului subiectiv sau interesului legitim afirmat de petent, fiind realizată astfel distincția dintre contenciosul subiectiv de contenciosul obiectiv.

Ceea ce susține petentul se subsumează exclusiv interesului legitim public, astfel că urmează să se raporteze la prevederile art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004, potrivit căroră

interesul legitim public este interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice.

Art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 nuanțează reglementarea de la art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în sensul că persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot invoca vătămarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat. Textul nu distinge în privința condiției subsidiarității, iar petentul nu a relevat niciun interes privat în obținerea măsurii anulării actului administrativ contestat.

Trecând peste faptul că petentul nu invocă motive de nelegalitate concrete, limitându-se la afirmații de ordin general, fără susținere, nici nu arată care este interesul propriu, particular vătămat, motivele invocate având un caracter general.

Pârâțul Comitetului Național pentru Situații de Urgență a depus întâmpinare la cererea modificatoare, afirmând următoarele:

Chestiuni prealabile. Excepții

Excepția puterii de lucru judecat (provizorie) a acțiunii pe toate capetele de cerere, având în vedere faptul că instanța — Curtea de Apel București, Secția a IX-a, complet 9 — Completul 6 fond a respins într-un dosar similar, Dosarul nr. 6.757/2/2021, acțiunea în anulare a H.G. nr. 1.242/2021 și a H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021 introdusă de reclamanta X, astfel cum a fost modificată, ca neîntemeiată (Sentința nr. 1.951/16.12.2021).

Totodată, arată că hotărârile Comitetului Național pentru Situații de Urgență au fost suspuse controlului de legalitate prin formularea mai multor acțiuni în anulare, iar hotărârile judecătorești pronunțate atât de Curtea de Apel București, cât și de curțile de apel din țară în aceste cauze au fost de respingere a cererilor, instanțele constatând faptul că hotărârile au fost emise cu respectarea condițiilor de legalitate și oportunitate. Enumeră în acest sens dosarele nr. 764/33/2021, 852/33/2021, 1.466/59/2021, 570/64/2021, 724/33/2021, 288/43/2021, 1.534/46/2021, 6.757/2/2021, 1.455/59/2021, cu obiect similar.

În ceea ce privește controlul de legalitate privind procedura emiterii hotărârilor Comitetului Național pentru Situații de Urgență, a fost constantă în respingerea acțiunilor în anulare, prin care reclamanții formulau critici similare legate de oportunitatea prelungirii stării de alertă, respectiv justificarea măsurilor restrictive propuse de Comitetul Național pentru Situații de Urgență.

Observând practica judiciară constantă și diferită a completului 2 fond de admitere a cererilor în anularea hotărârilor Guvernului și, prin analogie, și a hotărârilor C.N.S.S.U., va dezvolta în continuare apărări privind contextul în care sunt dispuse măsurile restrictive de drepturi pe durata stării de alertă generate de pandemia de COVID-19, declarată la nivel mondial de Organizația Mondială a Sănătății și la nivel național, prin Hotărârea C.N.S.S.U. nr. 36/2020, asupra legalității căreia completul 2 fond s-a pronunțat anterior în fond.

Astfel, la data de 14.04.2021, pe rolul Curții de Apel București — Secția a IX-a de Contencios Administrativ și Fiscal a fost înregistrată sub nr. 2.516/2/2021 acțiunea în contradictoriu cu pârâțul Comitetul Național pentru Situații de Urgență, prin care s-a atacat H.C.N.S.S.U. nr. 36/2020.

Cauza a fost repartizată Completului 9 — completul 2 fond al Curții de Apel București — Secția a IX-a de Contencios Administrativ și Fiscal, care la data de 1.07.2021 a pronunțat Sentința civilă nr. 1.075/2021 prin care a admis acțiunea în parte. Sentința a fost recent casată de Înalta Curte de Casație și Justiție: „Admite excepția nelegalei compuneri a completului de judecată. Admite recursul declarat de recurentul-pârât Comitetul

Național pentru Situații de Urgență împotriva Sentinței nr. 1.075 din 1 iulie 2021, pronunțată de Curtea de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal. Casează sentința recurată și trimite cauza la aceeași instanță spre o nouă judecată în complet legal constituit. Definitivă” (Decizia Î.C.C.J. nr. 6.220/8.12.2021).

Hotărârea C.N.S.S.U. nr. 36/2020 privind constatarea pandemiei de COVID-19 și stabilirea unor măsuri necesare a fi aplicate pentru protecția populației, anexată, a fost supusă controlului de legalitate și în Dosarul nr. 4.457/2/2021 soluționat de Curtea de Apel București — Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal, prin Sentința nr. 1.117/23.07.2021, prin care a respins acțiunea reclamantului în anularea Hotărârii C.N.S.S.U. nr. 36/2020 ca neîntemeiată, soluție menținută și de Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 3.979/16.09.2021.

Recunoașterea certificării pandemiei la nivel național a fost o chestiune juridică asupra căreia Curtea de Apel București s-a mai pronunțat și în Dosarul nr. 4.657/2/2021, tranșată în mod definitiv prin respingerea recursului și fiind preluată ca premisă intrată în puterea lucrului judecat, respectiv cadru legal pentru stabilirea măsurilor pe durata stării de alertă și în alte dosare similare, cum este Dosarul nr. 4.681/2/2021 (anexează practică judiciară în acest sens).

Raportat tot la acest aspect, văzând practica completului 2 fond dintr-un dosar similar, Dosarul nr. 7.277/2/2021, referitor la hotărârea Guvernului anterioară de declarare a stării de alertă și a hotărârii C.N.S.S.U. prin care au fost propuse măsuri (operațiune administrativă în opinia instanței) — H.G. nr. 1.242/2021 și H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021, aspectele reținute de instanță prin Sentința civilă nr. 1.796/03.12.2021, Completul 9 — completul 2 fond al Curții de Apel București — Secția a IX-a de Contencios Administrativ și Fiscal: „În ceea ce privește ipoteza pandemiei, definite 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” nu au niciun fundament.

Raționamentul instanței nu este susținut în fapt, pornind de la premisa că pandemia de COVID-19 nu există pe teritoriul României, iar soluția pronunțată în data de 3.12.2021 a venit în mod surprinzător, după ce România a înregistrat vârful pandemic în ceea ce privește infectările și decesele datorate virusului SARS-CoV-2, în perioada octombrie—noiembrie 2021, negând legalitatea măsurilor dispuse de autorități pentru asigurarea sănătății publice în virtutea legii fundamentale, Constituția României, ce reglementează, la art. 34 alin. (2), dreptul cetățenilor la ocrotirea sănătății.

1. În ceea ce privește pretinsa încălcare a dispozițiilor art. 1 alin. (2), art. 3 alin. (1) și art. 5 alin. (2) coroborate cu art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, respectiv încălcarea dispozițiilor H.G. nr. 561/2009, susținerile reclamantului nu sunt întemeiate.

Hotărârea Guvernului nr. 1.242/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 9 decembrie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 a avut la bază 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, 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 5.12.2021”,

întocmită la nivelul Centrului Național de Coordonare și Conducere a Intervenției, precum și propunerile cuprinse în Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 112/2021 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.

Deși numărul cazurilor era în descreștere la momentul efectuării analizei, astfel: „la nivel național, în luna octombrie media cazurilor active a avut valoarea de 160.388, în luna noiembrie a înregistrat o scădere la o valoare medie de 107.145, iar în luna decembrie până la data de 5.12.2021 valoarea medie a cazurilor active este de 31.321” (extras din analiza factorilor de risc din 5.12.2021).

Prin urmare, s-a constatat prin analiza factorilor de risc faptul că, în ceea ce privește insuficiența și/sau inadecvarea capacităților de răspuns: „la nivel național sistemul sanitar are disponibile 1.573 paturi destinate COVID-19 dispuse în cadrul secțiilor de anestezie și terapie intensivă (avizate DSP) și 69 paturi ATI destinate COVID-19 (suplimentare — pediatrie, obstetrică ginecologie, oftalmologie, oro-maxilo-facial, linie de gardă etc.), iar numărul pacienților internați în cadrul acestor secții, în data de 5.12.2021, este de 910, gradul de ocupare a paturilor ATI (avizate DSP) fiind de 57,85%”.

În contextul declarării stării de alertă 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, 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.

Astfel, invocă art. 3 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, potrivit căruia „Starea de alertă poate fi prelungită ori de câte ori analiza factorilor de risc indică necesitatea menținerii răspunsului amplificat pentru o perioadă de timp suplimentară, care nu poate fi mai mare de 30 de zile”, coroborat cu art. 4 alin. (1) din același act normativ, care prevede, în mod expres, faptul că „Starea de alertă se instituie de Guvern prin hotărâre, la propunerea ministrului afacerilor interne, și nu poate depăși 30 de zile. Starea de alertă poate fi prelungită, pentru motive temeinice, pentru cel mult 30 de zile, prin hotărâre a Guvernului la propunerea ministrului afacerilor interne”.

Potrivit analizei factorilor de risc din 5.12.2021, s-au menținut propunerile de măsuri privind diminuarea riscului de răspândire a virusului, având în vedere constatările C.N.C.C.I, din cuprinsul Capitolului VI Interpretarea factorilor de risc privind apariția unor noi variante ale virusului SARS-CoV-2: „Începând cu data de 26 noiembrie, a fost detectată răspândirea unei alte tulpini virale (Omicron) ce prezintă peste 30 de mutații în zona spike. Această nouă tulpină este considerată de către Organizația Mondială a Sănătății o variantă de îngrijorare. Pentru a controla răspândirea și impactul variantelor emergente SARS-CoV-2 cu transmisibilitate crescută sunt necesare continuarea campaniei de vaccinare și menținerea/adaptarea combinației de măsuri de intervenție non-farmaceutice care să asigure o apărare în straturi pentru menținerea unei situații epidemiologice stabile”, concluzionându-se faptul că riscul este ridicat și că sunt necesare în continuare:

— continuarea coordonării integrate și unitare a modului de aplicare pe întreg teritoriul național a măsurilor de limitare, combatere și control ale infecției cu virusul SARS-CoV-2;

— identificarea timpurie a focarelor de transmitere pentru a controla evoluția epidemiei, menținând funcționarea sistemului de sănătate publică, cu evitarea unei încălcări suplimentare a acestuia;

— continuarea controalelor, precum și asigurarea stricteții acestor acțiuni, în ceea ce privește respectarea măsurilor de protecție individuală în zonele și spațiile în care acestea sunt obligatorii;

— continuarea acțiunilor de verificare a documentelor sanitare, în punctele de intrare în țară, emiterea deciziilor de carantină și urmărirea respectării acestora;

— continuarea și intensificarea acțiunilor de informare a populației (continuarea campaniei audio-vizuale) cu privire la riscul ridicat al infectării și la importanța vaccinării și a continuării respectării stricte a tuturor măsurilor necesare pentru reducerea transmiterii virusului, cum ar fi: igiena individuală, utilizarea măștilor de protecție și distanțarea fizică;

— adaptarea sau menținerea măsurilor de prevenire și combatere a transmiterii virusului SARS-CoV-2, pentru asigurarea reglementării condițiilor de desfășurare a activităților din anumite domenii economice în contextul scăderii ratei de incidență și raportat la existența unor elemente obiective (vaccinare sau trecere prin boală) care reduc semnificativ riscul de dezvoltare a unor forme severe sau grave ale bolii, astfel că desfășurarea unor activități cu risc ridicat de infectare nu are un impact semnificativ asupra individului, sistemului sanitar și mediului social în care trăiește în aceste cazuri.

Pe baza analizei factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-COV-2 pe teritoriul României la data de 5.12.2021, Comitetul Național pentru Situații de Urgență a propus Guvernului prelungirea stării de alertă și un set de măsuri, prin adoptarea Hotărârii nr. 112/2021, în conformitate cu cadrul legal care îi conferă acest drept, dispozițiile art. 71 din Legea nr. 55/2020:

„(1) În vederea punerii în aplicare a măsurilor prevăzute de prezenta lege, Guvernul adoptă hotărâri, la propunerea ministerelor de resort sau a C.N.S.S.U.

(2) În vederea aplicării măsurilor prevăzute de prezenta lege, ministerele și celelalte autorități responsabile, la propunerea C.N.S.S.U., după caz, emit ordine și instrucțiuni.”

Reclamantul este în eroare atunci când afirmă și susține faptul că au fost încălcate dispozițiile legale privind emiterea unei propuneri de prelungire a stării de alertă de către ministrul afacerilor interne, în condițiile art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020.

Susținerea este neîntemeiată deoarece, pe de o parte, ministrul afacerilor interne este implicat în cadrul Comitetului Național pentru Situații de Urgență, organism interinstituțional din care face parte, în calitate de vicepreședinte, în procesul decizional privind propunerea declarării stării de alertă la nivel național, în acord cu dispozițiile art. 81 alin. (2) din O.U.G. nr. 21/2004, iar, pe de altă parte, propunerea ministrului afacerilor interne s-a realizat și prin înaintarea proiectului hotărârii Guvernului și semnarea notei de fundamentare.

Reclamantul este în eroare cu privire la denumirea Centrului Național de Coordonare și Conducere a Intervenției, cât și rolul acestuia stabilit prin reglementarea de la art. 8¹ alin. (4) din O.U.G. nr. 21/2004: „în cazul situațiilor de urgență de amploare și intensitate deosebită sau în cazuri dezastror, suportul decizional al Comitetului național se asigură prin Centrul național de coordonare și conducere a intervenției”.

Potrivit aceluiași act normativ, dispozițiile art. 15¹ din O.U.G. nr. 21/2004:

„(1) Atunci când comandantul acțiunii este șeful Departamentului pentru Situații de Urgență sau persoana desemnată de acesta, coordonarea operațională a situațiilor de urgență la nivel național se realizează prin Centrul național de coordonare și conducere a intervenției care asigură suportul decizional pentru comandantul acțiunii la nivel național și pentru Comitetul național.

(2) Organizarea, funcționarea și componența Centrului național de coordonare și conducere a intervenției se stabilesc prin hotărâre a Guvernului.”

La nivel național, comandantul acțiunii este secretarul de stat, șef al Departamentului pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne sau persoana desemnată de acesta, potrivit art. 11 alin. (3) din H.G. nr. 557/2016 privind managementul tipurilor de risc.

Analiza este întocmită de Centrul Național de Coordonare și Conducere a Intervenției, în temeiul reglementării speciale — Legea nr. 55/2020, care conține dispoziții derogatorii de la O.U.G. nr. 21/2004 inclusiv privind autoritatea publică centrală care are competența de a declara, prelungi și dispune încetarea stării de alertă (Guvernul României față de C.N.S.S.U., cum era prevăzut la art. 4 din O.U.G. nr. 21/2004).

Cu titlu de exemplu, indică dispozițiile art. 38 alin. (14) din Legea nr. 55/2020: „În perioada 11 ianuarie 2021—8 februarie 2021, prin excepție de la prevederile alin. (1), în baza și sub rezerva analizei situației epidemiologice la nivel național realizate de Ministerul Sănătății împreună cu Centrul Național de Coordonare și Conducere a Intervenției și în baza hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență, prin ordin al ministrului educației, se pot dispune suspendarea activităților care impun prezența fizică a antepreșcolarilor, preșcolarilor și elevilor în unitățile de învățământ și continuarea activităților didactice în sistem on-line.”

În ceea ce privește susținerile reclamantului privind necompetența de întocmire a „Analizei factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 5.12.2021” a Centrului Național de Coordonare și Conducere a Intervenției, face următoarele precizări:

Centrul Național de Coordonare și Conducere a Intervenției, denumit în continuare C.N.C.C.I., este un centru operativ, astfel cum este definit în art. 6 din H.G. nr. 1.491/2004 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind structura organizatorică, atribuțiile, funcționarea și dotarea comitetelor și centrelor operative pentru situații de urgență. Acesta asigură, astfel cum se precizează în art. 81 alin. (4) din O.U.G. nr. 21/2004, suportul decizional al Comitetului Național pentru Situații de Urgență.

C.N.C.C.I. este organizat și funcționează în baza unei hotărâri a Guvernului, H.G. nr. 1.491/2004, fiind respectate prevederile art. 15¹ din O.U.G. nr. 21/2004.

Activitățile C.N.C.C.I. sunt de natura colectării de date, centralizării acestora, precum și asigurării secretariatului tehnic al Comitetului Național și a grupurilor de suport tehnic, întocmind astfel documente suport/acte administrative interne, și au rolul de a ajuta C.N.S.S.U. și grupurile de suport în fundamentarea luării unor hotărâri/decizii/proponeri de măsuri pe durata stării de alertă etc.

Este de menționat și faptul că analiza atacată nu este un act emis în regim de putere publică, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice, astfel cum este acesta definit în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, la art. 2 lit. c).

Așadar, analiza factorilor de risc atacată este un document centralizator de date folosite de grupurile tehnico-științifice și de Comitetul Național în vederea elaborării unor propuneri de măsuri de protecție/relaxare.

În concluzie, consideră că analiza factorilor de risc este întocmită cu respectarea prevederilor legale și solicită instanței respingerea capătului de cerere privind constatarea nelegalității/anularea acesteia.

Astfel, având în vedere toate aspectele arătate anterior, au fost îndeplinite condițiile privind emiterea legală a actelor administrative contestate, conform procedurii stabilite de Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și

combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, lege specială în raport cu cadrul normativ comun, general stabilit de O.U.G. nr. 21/2004.

2. În ceea ce privește susținerile reclamantului că starea de alertă nu trebuia prelungită, având în vedere scăderea cazurilor de infectare, aprecierile reclamantului sunt pur subiective și nu se întemeiază pe date științifice, medicale, fiind lipsite de orice fundamentare obiectivă.

Decizia aparține autorităților administrative, astfel cum a arătat anterior, care și-au întemeiat propunerile pe analizele factorilor de risc.

Analizele factorilor de risc au avut în vedere și interpretarea datelor referitoare la noile variante ale virusului SARS-CoV-2, apărute deja la momentul adoptării hotărârii Guvernului contestate.

Astfel, Analiza factorilor de risc din data de 5.12.2021, anexată, menționează faptul că „variantele nou apărute ale virusului SARS-CoV-2 sunt considerate a fi îngrijorătoare din cauză mutațiilor care au condus la o transmisibilitate crescută și la deteriorarea situației epidemiologice în zonele în care acestea s-au stabilit recent.

Din observarea situației în alte state europene care au detectat prezența acestor tulpini în circulație nu s-a constatat până în prezent evoluția explozivă concomitentă a mai multor tulpini.

Atât la nivel național, cât și la nivelul statelor europene se constată că varianta Delta a devenit dominantă, această variantă înlocuind varianta Alfa la nivel mondial.

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

Potrivit datelor furnizate de Institutul Național de Sănătate Publică, pe baza studiilor efectuate de Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor, au rezultat următoarele concluzii:

— dovezile existente până în prezent ridică îngrijorarea că tulpinaOMICRON poate fi asociată cu o reducere semnificativă a eficienței vaccinului față de infecția cu SARS-CoV-2;

— există posibilitatea creșterii abrupte, exponențiale, a numărului de cazuri cauzate de această variantă, ceea ce poate duce la un număr tot mai mare de cazuri cu boală severă;

— având în vedere contextul epidemiologic actual, în care țările UE/SEE se confruntă încă cu impactul sever al valului de VOC Delta, o creștere suplimentară a spitalizărilor ar putea copleși rapid sistemele de sănătate.

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

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

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

Măsura privind prelungirea stării de alertă propusă în analiza factorilor de risc este rezultatul analizei de oportunitate pe care o exercită autoritățile publice în atingerea unui scop legitim, pentru care au fost împluternicite, din capitolul II Intensitatea situației de urgență, respectiv viteza de evoluție, înregistrată sau prognozată, a fenomenelor distructive și gradul de perturbare a stării de normalitate.

În acest sens, Curtea de Apel București a reținut în Sentința civilă nr. 711/11.08.2020 faptul că „nu neagă puterea discreționară a autorității, care presupune facultatea acesteia de a alege, după aprecierea sa, între mai multe soluții posibile, aplicabile la cazul concret. Există, prin urmare, și în situația de față, o marjă de libertate lăsată la aprecierea Departamentului pentru Situații de Urgență, astfel încât, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor să poată recurge la orice mijloc de acțiune, în limitele competenței sale. Limita legală a dreptului de apreciere, deci a oportunității, se regăsește în scopul legii, iar, în cauza de față, măsura dispusă este una proporțională cu scopul urmărit — protejarea vieții și sănătății persoanelor ce locuiesc în interiorul comunei, precum și în afara acesteia — fiind păstrat un just echilibru între interesul legitim privat pretins vătămat și interesul public”.

Contextul nu este numai național, ci analiza factorilor de risc a avut în vedere contextul european și internațional și considerentele de oportunitate sunt legate și de aceste riscuri de infectare.

Cu privire la legalitatea emiterii H.G. nr. 1.242/2021, arată că în art. 6 lit. c) și d) din Legea nr. 55/2020 este stipulat faptul că „hotărârile prin care se declară ori se prelungește starea de alertă, precum și cele prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă cuprind: (...)

c) măsuri pentru creșterea capacității de răspuns, asigurarea rezilienței comunităților și diminuarea impactului tipului de risc necesar a fi aplicate, condițiile concrete de aplicare și destinarii acestor măsuri;

d) instituțiile și autoritățile publice care pun în aplicare sau urmăresc respectarea aplicării măsurilor, după caz”.

Așadar, observă faptul că legiuitorul a dat posibilitatea ca, prin hotărâre a Guvernului, 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) din Legea nr. 55/2020 care explică în mod clar că toate măsurile luate în perioada stării de alertă pot restrânge drepturi fundamentale.

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 5 alin. (3) lit. a) și b) din Legea nr. 55/2020, unele dintre măsurile pentru diminuarea impactului de risc sunt „restrângerea sau interzicerea organizării și desfășurării unor mitinguri, demonstrații, procesiuni, concerte sau a altor tipuri de întruniri, în spații deschise, precum și a unor întruniri de natura activităților culturale, științifice, artistice, religioase, sportive sau de divertisment, în spații închise” sau „restrângerea sau interzicerea circulației persoanelor și vehiculelor în locurile și, după caz, în intervalele orare stabilite”.

Restrângerea unor drepturi constituționale este admisă atunci când răspunde 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. Restrângerea drepturilor vizează și protejarea sănătății și vieții persoanelor reclamantului, care, fiind persoană nevaccinată, poate fi expusă riscului infectării în anumite spații publice cu aglomerări mari de persoane.

Restricționarea accesului persoanelor nevaccinate/netrecute prin boală/netestate în diferite spații publice unde există risc de infectare are în vedere totodată și interesul acestor persoane de a nu se expune pericolului îmbolnăvirii, care în contextul unei

libertăți totale ar genera o răspândire incontrollabilă a bolii, cu efecte devastatoare asupra capacității sistemelor de sănătate de a asigura asistența medicală, așa cum de altfel — și în condițiile adoptării măsurilor preventive, restrictive — au fost suprasolicitate în perioada octombrie—noiembrie 2021 (Depune pentru comparație analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 din 19.10.2021, respectiv din 5.12.2021. Analize de risc anterioare au arătat capacitatea depășită a sistemelor medicale).

Sușinerile reclamantului privind suprimarea ilegală a libertății sale de întrunire, prin organizarea protestelor, nu poate fi primită de instanță.

Participarea persoanelor în adunări publice, demonstrații, manifestații etc., în contextul epidemiologic actual, nu poate fi permisă în condiții de siguranță pentru cetățeni, putând conduce la consecințe devastatoare pentru populație și sistemele de sănătate publică.

Restrângerea acestei libertăți este temporară, proporțională cu pericolul generat de pandemia de COVID-19, nediscriminatorie, în sensul că se aplică tuturor cetățenilor și este stabilită prin lege, fiind prevăzută de Legea nr. 55/2020 la art. 5 alin. (3) lit. a).

Este respectată analiza de proporționalitate care urmărește să stabilească dacă se păstrează un just echilibru între interesele generale ale societății și interesul reclamantului, respectiv dacă ingerința răspunde unei nevoi sociale imperioase.

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

Acestea fiind spuse, 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.

Accesul reclamantului la spațiile publice cu aglomerări mari de persoane poate fi permis, cu respectarea condițiilor privind reducerea riscului epidemiologic, recunoscute la nivel european prin cele 3 modalități: vaccinare, testare sau trecere prin boală.

Analizele privind anticorpii nu au fost recunoscute nici legal, nici medical ca reducând riscul generat de infecția cu virusul SARS-CoV-2, neputând oferi garanția că persoana care prezintă un astfel de document nu reprezintă un risc de infectare pentru semenii și nici în ceea ce privește propria persoană, aflată într-un spațiu public aglomerat, nu există garanții că rezultatul care indică prezența anticorpilor reprezintă un factor relevant prin care această persoană poate fi considerată imunizată.

Nici certificatul digital al Uniunii Europene privind COVID-19 nu recunoaște posibilitatea prezentării unei astfel de analize, în condiții similare cu testarea/vaccinarea/trecerea prin boală.

Totodată, nimeni nu poate invoca în apărare propria culpă în susținerea recunoașterii unor drepturi, astfel încât, nefiind cunoscute condițiile contractării bolii, fără respectarea măsurilor privind carantinarea persoanelor și protejarea celor din jur, cu consecința evitării procedurii D.S.P. privind instituirea măsurii carantinei, nu poate fi invocată de reclamant în apărarea drepturilor și intereselor sale (*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*).

Modalitatea de aplicare a sancțiunilor contravenționale stabilite de Legea nr. 55/2020 de către alte autorități ale statului reclamantului nu privește activitatea C.N.S.S.U., astfel încât eventualele nemulțumiri trebuie în mod firesc să se îndrepte către aceste autorități.

În același sens, nerespectarea legii de către reclamant prin organizarea și participarea la proteste, mitinguri se circumscrie

aceluiași principiu de drept, care presupune că „nimeni nu se poate prevala de propria culpă în susținerea intereselor sale”.

În ceea ce privește condiția justificării unui interes personal constând în vătămarea drepturilor, învederează instanței faptul că reclamantul nu justifică un interes legitim pentru promovarea cererii sale.

În cuprinsul acțiunii sale, reclamantul nu a indicat și nici nu a justificat folosul practic pentru sine, rezultat din anularea unor acte normative și acte administrative emise de autorități publice centrale și locale, atât timp cât nu a invocat vreun drept sau vreun interes personal care să fi fost vătămat prin acestea.

Astfel, acesta afirmă și susține, fără temeii, cu caracter general, faptul că măsurile adoptate de Guvern sunt nelegale, pe considerentul că ar crea o situație discriminatorie între persoanele vaccinate și cele nevaccinate, prin instituirea obligativității prezentării dovezii vaccinării sau unui test RT-PCR, pentru a participa la activități sociale.

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

Conform art. 8 alin. (11) din Legea nr. 554/2004: „Persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula cereri de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat.”

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

Așa fiind, se poate statua că acțiunile persoanelor fizice se pot întemeia, ca regulă, pe încălcarea drepturilor subiective sau a intereselor legitime legate de aceste drepturi, iar, în mod excepțional, legea lasă posibilitatea de a nu fi declarate inadmisibile nici cererile unei persoane fizice care au drept temei încălcarea unui interes legitim public cu condiția ca afirmarea încălcării acestuia să aibă un caracter subsidiar față de invocarea unui drept subiectiv sau legitim privat, în condițiile art. 8 alin. (1) și (11) 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, *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 interesul legitim privat și, ca atare, își întemeiau acțiunea numai pe teza vătămării interesului public.

O atare limitare este compatibilă cu exigențele art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale deoarece urmărește un scop legitim, evidențiat anterior, iar limitarea nu afectează însăși substanța drepturilor, reclamantii putând acționa în lipsa dovezii lezării unui interes legitim privat în cadrul organismelor sociale interesate, asimilate persoanei vătămate — art. 2 alin. (1) corelat cu lit. s) a aceluiași articol.

Reclamantul nu respectă o condiție esențială, impusă de art. 1 alin. (1) și de art. 8 alin. (1) și (11) din Legea nr. 554/2004 privind exercitarea dreptului la acțiune, motiv pentru care cererea sa este lipsită de interes.

Depune practică judiciară, din Dosarul nr. 504/33/2021, privind respingerea cererii de chemare în judecată a reclamantului, pe considerentul că nu a justificat interesul în susținerea acțiunii (Sentința nr. 1.163/2021 a Curții de Apel București).

În ceea ce privește susținerile reclamantului care arată că ar exista discriminare între persoanele vaccinate/trecute prin boală și cele nevaccinate, care au obligația de a se testa pentru a avea acces în spațiile publice cu participare numeroasă de persoane (excepție făcând serviciile considerate esențiale, unde sunt admise măsurile generale de protecție privind distanțarea socială, portul măștii și triajul epidemiologic), nu se află în prezența unui caz de discriminare, având în vedere interesul protejării sănătății atât a persoanelor care pot intra în contact cu persoana neimunizată nici activ (prin vaccinare), nici pasiv (prin trecerea prin boală), cât și implicit persoana reclamantului.

A constatat în cuprinsul cererii de chemare în judecată o serie de concluzii false aduse în fața instanței, fie prin prezentarea unor argumente eronate în sprijinul concluziei, care evident este falsă.

Un astfel de caz este susținerea faptului că persoanele vaccinate pot transmite virusul în condiții similare cu persoanele neimunizate.

Datele medicale infirmă acest argument, astfel:

Potrivit adreselor emise de Institutul Național de Sănătate Publică (anexate), se arată faptul că mai multe studii internaționale au demonstrat eficacitatea vaccinurilor anti COVID-19 atât în prevenirea contractării bolii, cât și în împiedicarea dezvoltării formelor severe de boală/deceselor.

În ceea ce privește imunizarea naturală, în ghidurile Centrului European de Prevenire și Control al Bolilor, ECDC „Guidance for discharge and ending isolation in the context of widespread community transmission of COVID-19” și „Guidance for COVID-19 quarantine and testing of travelers”, se precizează faptul că, după 14 zile de la diagnosticul de infecție cu COVID-19, pacientul nu mai reprezintă o sursă de infecție pentru cei din jur și, totodată, faptul că anticorpii obținuți după trecerea prin boală sunt protectori pe o perioadă medie de 90 de zile și maximum 8 luni.

Aceste studii au stat la baza propunerii I.N.S.P. privind exceptarea persoanelor care se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2 de la restricțiile privind accesul în spațiile publice, în care probabilitatea de infectare este foarte mare, tocmai ca urmare a dobândirii imunității prin contractarea bolii.

Referitor la testarea persoanelor, se arată faptul că testele antigenice rapide care detectează antigenul SARS-CoV-2 au sensibilitate și specificitate mai mică comparativ cu testele RT-PCR, iar cel mai bun rezultat al testelor rapide pentru detecția antigenului SARS CoV-2 este la cazurile cu încărcătură virală ridicată, adică la cazurile presimptomatice și simptomatice timpurii, până la 5 zile de la debut.

Contrar susținerilor reclamantului, riscul transmiterii comunitare a virusului de la persoane vaccinate nu este similar cu cel al persoanelor vaccinate, fiind mult redus.

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 protejate 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 expusă și 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 a persoanelor nevaccinate care prezintă dovada testării/trecerii prin boală (în acest sens există certificatul de vaccinare, testare și vindecare de COVID-19).

Concluzia reclamantului privind similitudinea situației persoanelor vaccinate cu nevaccinate este astfel greșită.

Un raționament nevalid prin faptul că reclamantul pornește de la premise adevărate, dar concluzia este falsă, a regăsit prin referire la Decizia Curții Constituționale nr. 672/2021.

În ceea ce privește invocarea neconstituționalității Hotărârii Parlamentului României nr. 5/2020, arată că dispozițiile acestui act normativ au fost declarate neconstituționale motivat de faptul că încuviințarea și modificarea conținutului normativ al hotărârii Guvernului privind instituirea stării de alertă, realizate de Parlament, adaugă în mod nepermis la textele constituționale ce reglementează raporturile dintre cele două autorități publice și le încalcă pe cele care privesc controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice.

Curtea Constituțională constată totodată faptul că neconstituționalitatea Hotărârii Parlamentului României nr. 5/2020 nu are nicio consecință asupra existenței Hotărârii Guvernului nr. 394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, act normativ de sine stătător, adoptat în executarea dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020 și care continuă să producă efecte juridice în forma nemodificată prin dispozițiile Hotărârii Parlamentului României nr. 5/2020.

Astfel, susținerile reclamantului privind inexistența declarării pandemiei la nivel național nu pot fi primite.

Motivele reclamantului, prin care arată faptul că solicitarea prezentării rezultatului 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 este discriminatorie nu poate fi primită, față de argumentele arătate anterior, prin care statul român protejează atât interesele generale, cât și pe cele individuale ale reclamantului, prin instituirea acestei măsuri restrictive de drepturi, dar și protectivă în același timp.

Analizând situația epidemiologică prezentată, măsurile propuse de Comitetul Național pentru Situații de Urgență privind limitarea accesului persoanelor în spațiile publice și evitarea producerii unor focare de infectare cu virusul SARS-CoV-2 sunt

legitime, în esență, și urmăresc scăderea numărului de infectări, cu consecința scăderii numărului de îmbolnăviri și decese, și au fost emise în limitele competenței de apreciere a acestui organism, stabilite de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

În probațiune, au fost depuse la dosar înscrisuri și înregistrări video.

A fost invocată excepția lipsei calității Direcției Generale Juridice a Ministerului Afacerilor Interne de reprezentant al Ministerului Afacerilor Interne.

Analizând

În ceea ce privește excepția lipsei calității Direcției Generale Juridice a M.A.I. de reprezentant al M.A.I.

Potrivit art. 4 alin. (3) din Ordinul M.A.I. nr. 100/2011 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Direcției generale juridice:

„Directorul general, precum și directorii generali adjuncți ai direcției generale sunt împuterniciți să semneze acțiuni în justiție, căi de atac, renunțarea la acțiuni și căi de atac, precum și orice mijloace legale de apărare a intereselor ministerului în fața instanțelor de judecată și a altor organe de jurisdicție.”

Având în vedere că ordinul de mai sus beneficiază de prezumția de legalitate, va rezulta că Direcția Generală Juridică are calitatea de a reprezenta ministerul, prin intermediul conducătorilor expres menționați în textul de mai sus, întâmpinarea depusă în cauza de față fiind semnată de directorul general adjunct al acestei structuri.

În consecință, instanța va respinge excepția, ca neîntemeiată.

În ceea ce privește excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtului Ministerul Afacerilor Interne

După cum rezultă din prevederile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, acțiunile în contencios administrativ pot fi promovate de „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 (...)”.

Aceasta presupune, prin ipoteză, ca autoritatea publică împotriva căreia se introduce acțiunea să fie cea care a emis actul administrativ potențial vătămător.

Or, pârâtul Ministerul Afacerilor Interne nu este emitentul niciunui din cele două acte puse în discuție în speța de față, respectiv H.G. nr. 1.242/2021 și H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021, neavând deci calitate procesuală pasivă.

Pentru aceste motive, instanța va admite excepția de mai sus.

În ceea ce privește excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtului Guvernul României în privința capătului de cerere având ca obiect anularea H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021, instanța urmează a o respinge ca lipsită de obiect, dat fiind că pârâtul nu este chemat în judecată pe acest capăt de cerere, ci pe capetele privind suspendarea și anularea H.G. nr. 1.242/2021.

În ceea ce privește excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtului Comitetul Național pentru Situații de Urgență, în privința capătului de cerere având ca obiect suspendarea și anularea H.G. nr. 1.242/2021, instanța urmează a o respinge ca lipsită de obiect, dat fiind că pârâtul nu este chemat în judecată pe aceste capete de cerere, ci pe capătul privind anularea H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021.

În ceea ce privește excepția autorității de lucru judecat

După cum rezultă din întâmpinarea depusă de pârâtul Comitetul Național pentru Situații de Urgență, excepția a fost invocată prin raportare la Sentința civilă nr. 1.951/16.12.2021 pronunțată de Curtea de Apel București — Secția a IX-a, în Dosarul nr. 6.757/2/2021, nedefinitivă încă la acest moment.

Prin sentința civilă de mai sus, instanța a respins acțiunea modificată formulată de reclamanta X, în contradictoriu cu părății Comitetul Național pentru Situații de Urgență, Guvernul României prin Secretariatul General al Guvernului, Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Sănătății, ca neîntemeiată.

Deși acțiunea de mai sus a vizat, într-adevăr, anularea aceluiași acte ca cele care formează obiectul cauzei de față, ea a fost promovată de o altă persoană, astfel încât, în temeiul art. 435 alin. (1) din Codul de procedură civilă, privind opozabilitatea hotărârilor, sentința civilă pronunțată în acel dosar „este obligatorie și produce efecte numai între părți și succesorii acestora”.

Nefiind îndeplinite condițiile art. 431 din Codul de procedură civilă, privind tripla identitate de părți, obiect și cauză între cele două litigii, curtea reține că nu poate opera autoritatea de lucru judecat provizorie prevăzută de art. 430 alin. (4) din Codul de procedură civilă.

Ca atare, reclamantul din prezenta cauză se situează în poziția de terț față de hotărârea judecătorească pronunțată în dosarul anterior, caz în care, potrivit art. 435 alin. (2) din Codul de procedură civilă, va putea face dovada contrară celor reținute de instanță în acel dosar.

Față de cele de mai sus, curtea va respinge excepția ca neîntemeiată.

Pentru identitate de rațiune, aceeași soluție se impune și prin raportare la soluțiile pronunțate în celelalte dosare referite de pârât, respectiv dosarele nr. 764/33/2021, nr. 852/33/2021, nr. 1.466/59/2021, nr. 570/64/2021, nr. 724/33/2021, nr. 288/43/2021, nr. 1.534/46/2021 și nr. 1.455/59/2021, cu atât mai mult cu cât referirile la acestea au avut un caracter general, fără a se indica părțile și obiectul concret al acestora.

În ceea ce privește excepția inadmisibilității acțiunii pentru neparcurgerea procedurii prealabile

Cu privire la această excepție, curtea reține că, potrivit art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, „În cazul acțiunilor (...) îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice, (...) nu este obligatorie plângerea prealabilă”.

Având în vedere că textul nu face distincție între actele administrative individuale și cele normative, rezultă că el va fi aplicabil ambelor categorii de acte.

Susținerea pârâtului Guvernul României, în sensul că, în cazul actelor administrative cu caracter normativ intrate în circuitul civil și care au produs efecte juridice, obligativitatea plângerii prealabile impuse de alineatele (1) și (11) ale art. 7 ar subzista și după modificarea adusă alineatului (5) prin Legea nr. 212/2018, pe motivul unei pretense necorelări între cele trei reglementări, nu poate fi primită.

Având în vedere că la data adoptării Legii nr. 212/2018 (prin care s-a eliminat obligativitatea plângerii prealabile în cazul actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice) art. 7 alin. (11) (care prevedea că, „În cazul actului administrativ normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând”) era în vigoare, este de presupus că legiuitorul a ținut seama de existența acestuia și că la adoptarea noii soluții legislative s-au avut în vedere toate actele administrative care nu mai pot fi revocate, atât cele individuale, cât și cele normative.

Pe de altă parte, chiar dacă s-ar reține existența unei necorelări legislative și s-ar aprecia că în continuare, în cazul actelor administrative normative, plângerea prealabilă ar fi obligatorie chiar și în situația în care actele nu ar mai putea fi revocate (deși, prin ipoteză, în această situație, plângerea prealabilă nu ar mai avea scop, rezumându-se la un act formal), acest lucru nu ar putea fi imputat persoanei vătămate, o astfel de sarcină fiind evident disproporționată, în condițiile în care conduitei sale bazate pe o normă clară a legii i s-ar opune de

către stat caracterul neclar al normei, acesta, prin intermediul autorităților care îl reprezintă (în cazul de față, Guvernul României), invocându-și propria culpă pentru a-și crea o situație procesuală favorabilă.

Constatând că actele criticate în cauză, H.G. nr. 1.242/2021 și H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021, au intrat în mod evident în circuitul civil, producând efecte juridice, neputând fi deci revocate, curtea va respinge excepția, ca neîntemeiată.

În ceea ce privește excepția lipsei de interes a reclamantului

Excepția invocată de pârâtul Guvernul României se întemeiază, în esență, pe argumentul că reclamantul nu ar fi indicat modalitatea în care este afectat în concret, în mod direct și personal, de H.G. nr. 1.242/2021, respectiv că nu a indicat dreptul sau interesul legitim privat încălcat, rezumându-se la a invoca aspecte de ordin general subsumate unui interes legitim public.

Cu toate acestea, lecturând acțiunea introductivă, dar și cererea completatoare, se observă că, pe lângă referiri generale la ansamblul de drepturi și libertăți recunoscute constituțional și legal, reclamantul a invocat și anumite încălcări particulare ale drepturilor și libertăților proprii, spre exemplu, dreptul de a organiza și desfășura mitinguri sau demonstrații (afirmând că întreprinde, cu caracter regulat, ca activitate profesională, ocupație primară, activități în spirit civic), dreptul de acces la cultură (prin interzicerea participării la spectacole, concerte etc.), dreptul la libera circulație, dreptul de acces la toate locurile și serviciile destinate folosinței publice etc.

Acesta a menționat că este persoană nevaccinată, nu deține dovada trecerii prin boală și nu dorește să se supună testării (intrând astfel în sfera persoanelor cărora li se aplică interdicții prin H.G. nr. 1.242/2021), dar că are anticorpi neutralizați SARS-CoV-2.

De altfel, ținând seama de spectrul foarte larg de drepturi și libertăți afectate prin H.G. nr. 1.242/2021, este aproape imposibil a se susține că persoanele nevaccinate, netrecute prin boală (cu deținerea dovezii aferente) și netestate nu ar fi vătămate, 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 excepția inadmisibilității cererii de suspendare a executării H.G. nr. 1.242/2021

Pârâtul Guvernul României a invocat excepția, atât prin raportare la faptul că, potrivit art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, actele administrative emise pentru înlăturarea consecințelor epidemiilor nu pot fi suspendate provizoriu, cât și prin raportare la faptul că nu ar fi îndeplinite condițiile prevăzute de art. 14 și 15 din Legea nr. 554/2004 (cazul bine justificat și paguba iminentă).

În privința acestor din urmă argumente, curtea învederează că cele două condiții referite de pârât (cazul bine justificat și paguba iminentă) reprezintă condiții de fond, care vizează temeinicia cererii de suspendare, astfel încât ele vor fi analizate, dacă este cazul, în contextul cercetării pe fond a cererii de suspendare.

Ca atare, inadmisibilitatea va fi analizată numai prin raportare la primul argument al pârâtului, respectiv la impedimentul derivat din prevederile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

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.

Dimpotrivă, prin Adresa nr. REG 2/5481/23.06.2020, Ministerul Sănătății recunoaște ca „nu a emis niciun act normativ prin care să declare epidemia de SARS-CoV-2 pe teritoriul României” (vol. II, fila 152 verso).

În ceea ce privește ipoteza pandemiei, definite 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 automat la concluzia că epidemia la care ea se referă ar afecta și teritoriul României, fiind, teoretic, posibil ca ea să afecteze doar alte continente sau 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 (care să confirme astfel că pandemia afectează și România).

Desigur, o astfel de reglementare intră în conflict cu cea privitoare la declararea epidemiei prin ordin al ministrului sănătății, deoarece se ajunge la 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, în cuprinsul Adresei nr. REG 2/5481/23.06.2020, Ministerul Sănătății rezumându-se la a afirma că „pandemia a fost declarată la data de 11.03.2020 de către Organizația Mondială a Sănătății”, fără a menționa nici ea actul concret prin care s-a realizat acest lucru.

Pandemia a fost certificată prin H.C.N.S.S.U. nr. 36/2020, însă aceasta nu a fost publicată în Monitorul Oficial, nefiind opozabilă reclamantului.

Susținerea pârâtului Comitetul Național pentru Situații de Urgență, în sensul că, în perioada relevantă pentru speță, în România s-a înregistrat „vârful pandemic în ceea ce privește infectările și decesele datorate virusului”, ar putea fi reală, dar insuficientă pentru a se reține că ar fi de notorietate existența epidemiei, din moment ce nu s-au indicat reperele statistice obiective în funcție de care o anumită situație de fapt poate fi calificată drept epidemie.

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 un 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 există sau nu în realitate, dacă 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, după cum s-a arătat mai sus, să existe niște criterii obiective pe baza cărora să se facă o astfel de analiză, în continuare, se va analiza totuși 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 și 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 vătămate 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 de 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 reclamantului, ele neputând fi paralizate, suspendate.

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

O astfel de situație materială și juridică, de vătămare temporară a reclamantului, 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, reclamantul ar fi ieșit totuși de sub influența actului vătămător și, eventual, ar fi putut să solicite și despăgubiri retroactive pentru perioada în care a fost vătămat 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 excedează 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 aceasta 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 vătămate 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 vătămată 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 cumulat 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 Guvernului 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 Guvernului, în interiorul celor 30 de zile de aplicare a ei.

Curtea conchide că, în atare condiții, dreptul de acces la justiție al reclamantului 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, reclamantul 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 judecătoresc 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 Guvernului), 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 judecătoresc).

În concluzie, trebuie să se rețină că, în privința hotărârilor Guvernului 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 Guvernului, 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 Guvernului 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 redată 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 sa 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 sa întâmpină obstacole. Accesul la justiție trebuie să fie asigurat, în consecință, în mod efectiv și eficace.

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 apere 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 înlătore 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 înlătore 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 judecătorec, instanțele pot analiza dacă există condiții 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 reclamantului [prin efectul cumulat 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 acesta nu poate obține întreruperea efectelor hotărârii Guvernului până la data încetării aplicabilității ei, 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, a art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, respectiv a art. 8 și 10 din Declarația universală a drepturilor omului și acordarea accesului la posibilitatea de a solicita suspendarea provizorie a executării hotărârii Guvernului (dat fiind că ipoteza remedului constând în soluționarea definitivă a acțiunii în anulare până la data încetării aplicabilității hotărârii Guvernului 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, reclamantul căruia i se încalcă dreptul de acces la justiție ar avea dreptul să se adreseze unei instanțe naționale pentru repararea acestei încălcări.

Or, în speță, reclamantul s-a adresat instanței prin prezenta cerere de chemare în judecată, solicitând atât constatarea faptului că legea internă îi încalcă dreptul de acces 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 urmărește și protejarea celorlalte drepturi și libertăți (la circulație, la muncă, la acces la servicii, la nediscriminare etc.), inițial sub forma ordonanței președințiale (ipoteză la care s-a renunțat), iar ulterior sub forma unei cereri de suspendare alăturată 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 (căci acordarea la acel moment a unui nou drept de acces devine inutilă, în condițiile în care hotărârea Guvernului 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.”

Față de toate cele expuse mai sus, instanța va respinge excepția inadmisibilității cererii de suspendare a executării, ca neîntemeiată.

În ceea ce privește cererea de suspendare față de reclamant a executării dispozițiilor din anexele H.G. nr. 1.242/2021 (care condiționează accesul și participarea acestuia la servicii și activități, indiferent de persoana fizică sau juridică, de drept privat sau de drept public, care le asigură sau care le organizează, de prezentarea dovezii trecerii prin boală/a dovezii realizării schemei complete de vaccinare/a dovezii testării), până la data încetării aplicabilității acestui act normativ, instanța reține că este îndeplinită condiția-premisă a introducerii unei acțiuni în anularea hotărârii Guvernului, fiind îndeplinite și cerințele cazului bine justificat și pagubei iminente.

Cazul bine justificat este dat de faptul că interzicerea accesului la anumite activități persoanelor nevaccinate/netrecute oficial prin boală/netestate, inclusiv a celor care dețin anticorpi împotriva virusului SARS-CoV-2 (cum este reclamantul), coroborată cu permiterea accesului celorlalte persoane, constituie, în mod evident, un tratament diferențiat, pentru care, aparent, pârâții nu au oferit o justificare obiectivă, cu excepția afirmației generale că persoanele vaccinate transmit mai greu virusul decât persoanele nevaccinate, 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 O.G. 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 și 2 din Declarația universală a drepturilor omului.

Paguba iminentă este dată de imposibilitatea reclamantului de a desfășura activitățile enumerate în anexele 2 și 3 ale H.G. nr. 1.242/2021, precum accesul la magazinele situate în centrele comerciale, la activitățile culturale, desfășurarea de mitinguri și proteste (care constituie pentru reclamant un exercițiu profesional) etc.

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

De altfel, a se solicita, spre exemplu, dovezii ale intenției reclamantului 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 Guvernului, efectuarea unor demersuri, precum rezervarea de bilete, ar fi reprezentat acte inutile, cel mai probabil prejudiciabile pentru reclamant.

Față de cele de mai sus, instanța va dispune suspendarea executării față de reclamant a dispozițiilor din anexele H.G. nr. 1.242/2021 care condiționează accesul și participarea acestuia la servicii și activități, indiferent de persoana fizică sau juridică, de drept privat sau de drept public, care le asigură sau care le organizează, de prezentarea dovezii trecerii prin boală/a dovezii realizării schemei complete de vaccinare/a dovezii testării, până la data încetării aplicabilității acestui act normativ.

În ceea ce privește acțiunea în anularea celor doua acte

Prin H.G. nr. 1.242/2021 s-a dispus prelungirea stării de alertă pe teritoriul României, pe o perioadă de 30 de zile, cu începere din data de 9.12.2021, fiind stabilite, totodată, măsurile de prevenire și control ale infecțiilor cu coronavirusul SARS-CoV-2, condițiile concrete de aplicare și destinatarii acestor măsuri, precum și instituțiile și autoritățile publice care pun în aplicare sau urmăresc respectarea aplicării măsurilor.

După cum rezultă din preambulul hotărârii, aceasta s-a întemeiat, în ceea ce privește oportunitatea, pe H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021 prin care Comitetul Național pentru Situații de Urgență a propus prelungirea stării de alertă și luarea măsurilor aferente.

Mai departe, din preambulul H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021 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 generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 5.12.2021”, întocmit de Centrul Național de Coordonare și Conducere a Intervenției.

După cum rezultă cu claritate din conținutul H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021, 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 H.G. nr. 1.242/2021, potrivit art. 18, alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

Analizând motivele de nulitate invocate de reclamant, instanța constată:

În ceea ce privește nemotivarea hotărârii, instanța reține că, într-adevăr, argumentele teoretice ale reclamantului 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 Guvernului 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 deosebite 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 baza și în executarea căruia se emite.

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

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

Conținutul instrumentelor de prezentare este reglementat în mod detaliat de H.G. 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 H.G. 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 H.G. nr. 1.242/2021, 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 ceea ce privește predictibilitatea hotărârii Guvernului, curtea reține că dezvoltările teoretice realizate de reclamant cu privire la semnificația predictibilității legii vizează, pe de o parte, o precizie suficientă în redactarea normei, care să le permită destinatarilor să o înțeleagă și să își adapteze conduita la cerințele noii reglementări, iar, pe de altă parte, asigurarea unei anumite stabilități a regulilor instituite, cu limitarea posibilităților de modificare, pentru a se respecta și principiile securității juridice și încrederii legitime.

În privința preciziei de redactare a hotărârii, reclamantul nu a învederat dificultăți de înțelegere a normelor, nici din perspectiva conduitei care îi era impusă, nici din perspectiva consecințelor la care se expunea în cazul nerespectării ei (consecințe pe care, de altfel, le-a și suportat, dovadă fiind numeroasele procese-verbale de sancționare contravențională depuse la dosar).

În privința stabilității normei, împrejurarea că intrarea în vigoare a H.G. nr. 1.242/2021 s-a realizat „de la o zi la alta” nu a fost în măsură să ducă la o modificare bruscă și neașteptată a situației juridice a reclamantului, din moment ce, după cum chiar acesta afirmă, starea de alertă dura deja de peste un an și jumătate, evoluția era predictibilă, iar hotărârile Guvernului de prelungire succesivă a acestei stări aveau în esență același conținut cu cele precedente, fiind de altfel și dezbătute public.

În ceea ce privește inițiatorul hotărârii Guvernului, se constată următoarele:

Potrivit art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, invocat în preambulul hotărârii Guvernului contestate, „Starea de alertă se instituie de Guvern prin hotărâre, la propunerea ministrului afacerilor interne, și nu poate depăși 30 de zile. Starea de alertă poate fi prelungită, pentru motive temeinice, pentru cel mult 30 de zile, prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului afacerilor interne”.

Cercetând documentația care a stat la baza emiterii H.G. nr. 1.242/2021, se observă ca ea nu a fost adoptată la propunerea ministrului afacerilor interne.

Astfel, în data de 6.12.2021, la nivelul M.A.I. — D.S.U. — Centrul Național de Coordonare și Conducere a Intervenției a fost întocmit înscrisul intitulat „Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 5.12.2021” (înregistrat sub

nr. 135.320/6.12.2021), semnat de șeful Centrului (col. X) și aprobat de comandantul acțiunii — secretar de stat-șef D.S.U. (dr. X) — vol. IV, filele 161—177.

În data de 7.12.2021, în baza înscrisului de mai sus [„Analiza factorilor de risc (...) la data de 5.12.2021”], este emisă H.C.N.S.S.U. nr. 112/7.12.2021, prin care se propun prelungirea stării de alertă cu 30 de zile, cu începere din data de 9.12.2021, precum și măsurile necesare a fi aplicate în această perioadă (vol. III, filele 148—160).

În aceeași zi, 8.12.2021, printr-o Adresă cu nr. 30.175/8.12.2021 (nedepusă la dosar), se solicită Ministerului Justiției avizul asupra proiectului de hotărâre a Guvernului.

Ministerul Justiției emite Adresa nr. 113.460/2021/8.12.2021 prin care avizează favorabil proiectul, dar cu observații, printre acestea menționându-se existența unor discriminări față de persoanele care nu pot fi vaccinate din motive medicale, afectarea activității operatorilor economici, invocându-se și câteva sentințe civile prin care se anulasera în primă instanță unele hotărâri anterioare privind starea de alertă și în care se reținuse că se aduce atingere existenței drepturilor și libertăților și că această atingere este discriminatorie, precum și faptul că măsurile tind a se permanentiza, ducând la înlocuirea unei legi cu o hotărâre a Guvernului, cu nerespectarea dispozițiilor art. 53 din Constituție (vol. III, filele 178—180).

Prin adresa cu același număr (30.175/08.12.2021), Departamentul pentru Situații de Urgență, sub semnătura conducătorului acestei structuri, dr. X, transmite secretarului general al Guvernului proiectul de hotărâre a Guvernului în vederea includerii lui pe agenda de lucru, cu mențiunea că proiectul ar fi fost refăcut cu respectarea unora din observațiile Ministerului Justiției (vol. III, fila 102), mai puțin cele referitoare la imposibilitatea restrângerii de drepturi și libertăți prin hotărâre a Guvernului (cu motivarea că hotărârea nu face decât să pună în aplicare Legea nr. 55/2020) și la existența unor situații de discriminare (cu motivarea că persoanele care nu se pot vaccina din motive medicale au opțiunea testării).

În data de 8.12.2021, Secretariatul General al Guvernului solicită avizul Consiliului Legislativ (vol. III, fila 100).

În data de 8.12.2021, Consiliul Legislativ emite avizul nr. 970/08.02.2021 favorabil, dar cu o serie de observații, atât asupra unor aspecte de tehnică legislativă, cât și asupra unor chestiuni care țineau de fondul reglementării, din aceasta ultimă categorie făcând parte mențiuni precum: încălcarea principiului egalității în drepturi, consacrat de art. 16 alin. (1) din Constituție, solicitându-se reevaluarea măsurilor propuse, necesitatea includerii în Nota de fundamentare a unei motivații științifice a acestor măsuri prin indicarea rezultatelor studiilor sau cercetărilor care au condus la stabilirea eficacității lor, se exprimă dubii asupra posibilității luării măsurilor propuse printr-o hotărâre a Guvernului, încălcarea dreptului constituțional la petiționare, posibila încălcare a legislației privind protejarea datelor cu caracter personal prin scanarea codului QR de către operatori economici care nu sunt operatori de date cu caracter personal etc. (vol. III, filele 87—96).

Printr-o nouă adresă cu același număr (30.175/08.12.2021), Departamentul pentru Situații de Urgență, sub semnătura conducătorului acestei structuri, dr. X, retransmite secretarului general al Guvernului proiectul de hotărâre a Guvernului în vederea includerii lui pe agenda de lucru, cu mențiunea că proiectul ar fi fost refăcut cu respectarea unora din observațiile Consiliului Legislativ, mai puțin cele referitoare la fondul reglementării, motivându-se că hotărârea pune în aplicare Legea nr. 55/2020, că este emisă în baza H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021, că limitarea exercitării unor drepturi s-a impus pentru protejarea dreptului la viață/integritate și că se respectă principiul egalității de tratament juridic pentru situații identice sau

comparabile, diversitatea de situații atrăgând o diversitate de măsuri (vol. III, filele 81—82).

În aceeași zi, 8.12.2021, în ședința de Guvern este adoptată H.G. nr. 1.242/2021 (vol. III, filele 58—80).

Se observă că ultimul proiect de hotărâre, refăcut potrivit Avizului nr. 970/8.02.2021 emis de Consiliul Legislativ, nu este însoțit de ministrul afacerilor interne, nefiind semnat și nici ștampilat de acesta, ci poartă doar ștampila „România-Ministerul Afacerilor Interne-Secretar de Stat” (vol. III, filele 83—85), fiind încălcate dispozițiile art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020 sus-amintite.

De asemenea, după cum s-a arătat, nici adresa de înaintare a proiectului final de hotărâre, conținând explicațiile privitoare la nepreluarea în integralitate a observațiilor Consiliului Legislativ, nu este semnată de ministrul afacerilor interne, ci de șeful Departamentului pentru Situații de Urgență, dr. X, rezultând astfel că varianta finală a proiectului este doar rezultatul voinței acestei din urmă structuri.

Pârâțul Comitetul Național pentru Situații de Urgență a susținut că dovada faptului că proiectul a fost promovat la propunerea ministrului afacerilor interne o constituie împrejurările că acesta face parte din cadrul C.N.S.S.U., că a semnat nota de fundamentare și că ar fi înaintat proiectul hotărârii Guvernului.

Cu privire la aceste apărări, instanța reține:

Sintagma „la propunerea ministrului afacerilor interne”, utilizată de textul legal, nu poate avea decât o singură semnificație, respectiv aceea că persoana care ocupă funcția de ministru al afacerilor interne să fie cea care înaintează Guvernului propunerea de prelungire a stării alertă, fiind evident că atât înscrisul care materializează propunerea în sine, cât și adresa de înaintare a lui trebuie să fie asumate prin semnătură de către titularul dreptului de inițiativă.

În același sens sunt și prevederile H.G. nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării (hotărâre emisă în temeiul art. 82 din Legea nr. 24/2000, potrivit căruia „Parlamentul, Guvernul și celelalte autorități ale administrației publice centrale și locale stabilesc, în aplicarea normelor de tehnică legislativă prevăzute în prezenta lege, regulamente proprii cuprinzând măsurile metodologice, organizatorice, termenele și circulația proiectelor de acte normative în cadrul sferei lor de competență”), prevederi care de altfel au și fost invocate în cadrul adreselor de înaintare a propunerilor către Guvern.

Astfel, potrivit art. 15 din H.G. nr. 561/2009, în cadrul etapei de elaborare și consultare a proiectelor de acte normative:

„(1) Inițiatorul elaborează o formă inițială a proiectului de act normativ sau a proiectului de documente de politici publice, pe care are obligația să o supună concomitent atât consultării publice, în condițiile Legii nr. 52/2003, cât și consultării preliminare interinstituționale.

(2) Consultarea preliminară interinstituțională se realizează în urma afișării proiectului de act normativ sau a proiectului de documente de politici publice, însoțit de conducătorul acestuia, pe site-ul inițiatorului, cu respectarea termenului prevăzut de art. 6 alin. (2) din Legea nr. 52/2003, precum și prin transmiterea concomitentă, în format electronic/PDF, către Secretariatul General al Guvernului.

(3) Forma electronică transmisă Secretariatului General al Guvernului va fi însoțită de o adresă de înaintare al cărei model este prevăzut în anexa nr. 1.

(4) La primirea formei electronice, Secretariatul General al Guvernului afișează de îndată, pe site-ul propriu, proiectul de act normativ sau proiectul de document de politici publice.

(5) Desfășurarea întregului proces de consultare, atât cu cetățenii și cu asociațiile legal constituite, cât și consultarea preliminară interinstituțională, cade în sarcina exclusivă a inițiatorului.

(6) Proiectele de acte normative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare sunt supuse consultării însoțite de instrumentele de prezentare și motivare elaborate conform prevederilor legale în vigoare, precum și de documentul de politică publică aferent.

(7) Proiectele de hotărâre a Guvernului care nu au impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare, sunt supuse consultării însoțite de instrumentele de prezentare și motivare elaborate conform art. 2 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 1.361/2006.”

Se observă cu claritate că textul impune condiția ca „forma inițială a proiectului de act normativ” să fie însoțită de conducătorul instituției inițiatoare, în speță de ministrul afacerilor interne.

Se observă, de asemenea, că textul face o distincție clară între „proiectul de act normativ” și „instrumentele de prezentare și motivare” care îl însoțesc (adică Nota de fundamentare, notă care reprezintă unul din instrumentele de prezentare și motivare reglementate de H.G. nr. 1.361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului), impunând condiția ca însuși proiectul de act normativ să fie semnat de către inițiator, nu doar nota de fundamentare.

Distincția de mai sus este consecventă distincției realizate la nivel legal de art. 30 alin. (1) lit. a) și b) din Legea nr. 24/2000, potrivit căruia:

„(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”.

În același sens sunt și dispozițiile art. 17 din aceeași hotărâre a Guvernului (H.G. nr. 561/2009), referitoare la etapa de avizare/adoptare a proiectelor de acte normative, potrivit cărora:

„(1) La finalizarea procedurii de elaborare și consultare, autoritatea publică inițiatoare are obligația de a transmite Secretariatului General al Guvernului, atât pe suport hârtie, cât și în format electronic/PDF, în vederea înregistrării, proiectele de documente de politici publice și proiectele de acte normative însoțite, prin semnare, de către conducătorul/conducătorii autorității/autorităților publice inițiatoare, împreună cu o adresă de înaintare, al cărei model este prevăzut în anexa nr. 2.

(2) Adresa de înaintare prevăzută la alin. (1) va fi însoțită de următoarele documente, după caz:

a) proiectul de document de politică publică sau proiectul de act normativ;

b) instrumentul de prezentare și motivare;

c) tabelul de concordanță între actul normativ comunitar propus să fie transpus și proiectul de act normativ național care îl transpune, elaborat conform modelului prevăzut în anexa nr. 3;

d) tabelul comparativ cuprinzând reglementarea în vigoare și reglementarea propusă, în situația în care proiectele de acte normative conțin modificări și/sau completări ale actelor normative în vigoare.”

În același sens, al însușirii proiectului prin semnătură și al faptului că acesta este distinct de nota de fundamentare, sunt și dispozițiile art. 23 din hotărâre, potrivit cărora:

„După obținerea avizelor instituțiilor prevăzute la art. 22, inițiatorul va transmite Secretariatului General al Guvernului, în original, forma finală a proiectului de document de politici publice sau, după caz, a proiectului de act normativ, însoțit de eventualele observații și propuneri ale tuturor instituțiilor avizatoare, precum și de nota justificativă privind însușirea sau neînsușirea acestora, dacă este cazul.”

ale art. 28, potrivit cărora:

„(1) Proiectul de act normativ finalizat conform dispozițiilor prezentului regulament este transmis Secretariatului General al Guvernului, în original, pe suport hârtie, în copie certificată, precum și pe e-mail, în fișier electronic certificat, în vederea includerii la lit. a) a agendei reuniunii de lucru pregătitoare, fiind însoțit, după caz, de:

a) adresa de înaintare, care va cuprinde în mod obligatoriu: lista documentelor anexate, proprietățile documentelor referitoare la numărul de caractere și data ultimei salvări, menționarea documentului de politică publică la care se referă proiectul de act normativ aprobat de Guvern;

b) instrumentul de prezentare și motivare;

(...)

g) observațiile instituțiilor avizatoare și nota justificativă privind însușirea sau neînsușirea acestora;

(...),

precum și ale art. 44, potrivit cărora:

„Inițiatorul are obligația de a transmite Secretariatului General al Guvernului formele refăcute ale proiectelor de acte normative atât pe suport hârtie, în copie certificată, însoțite de o adresă care să cuprindă proprietățile documentelor referitoare la numărul de caractere și data ultimei salvări, cât și pe e-mail, în fișier electronic certificat.”

Mai mult decât atât, se observă că H.G. nr. 561/2009 impune ca și adresele prin care sunt înaintate proiectele de acte normative către Secretariatul General al Guvernului să fie semnate de către conducătorii acestora, cu menționarea distinctă a persoanei care le-a redactat (a se vedea adresa din anexa nr. 1 aplicabilă în fază de elaborare și consultare a actelor normative și adresa din anexa nr. 2 aplicabilă în faza de avizare/adoptare a actelor normative). *A fortiori*, această regulă urmează a se aplica și în etapa în care inițiatorul înaintează Secretariatului General al Guvernului forma finală a proiectului de act normativ.

Toate aceste condiții sunt absolut firești, deoarece numai prin semnarea proiectului de act normativ și a adresei de înaintare a lui există certitudinea că inițiatorul îi cunoaște conținutul, că este de acord cu el și că voința lui este aceea de a-l propune spre adoptare Guvernului.

Or, după cum s-a arătat, în speță proiectul final de hotărâre a Guvernului și adresa de înaintare a lui către Secretariatul General al Guvernului nu au fost semnate de către ministrul afacerilor interne.

În cauza de față nu se contestă că ministrul afacerilor interne a semnat nota de fundamentare și că a contrasemnat hotărârea adoptată în ședința Guvernului, ci problema care se pune este aceea că nu a semnat proiectul de hotărâre în varianta refăcută, finală, ce a fost înaintată Guvernului și nici adresa de înaintare a acestor proiecte.

Or, exact acestea erau înscrisurile care dovedeau exercitarea de către ministrul afacerilor interne a dreptului de inițiativă normativă.

În ceea ce privește împrejurarea ca hotărârea C.N.S.S.U., prin care s-au propus prelungirea stării de alertă și măsurile aferente, a fost semnată de ministrul afacerilor interne (aspect care, de altfel, nici nu rezultă din dosar), aceasta nu are nicio semnificație din perspectiva art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, din moment ce, potrivit acestui text legal, Comitetul Național

pentru Situații de Urgență nu are niciun rol în procedura de emitere a hotărârii Guvernului.

Conchizând, instanța reține că au fost încălcate prevederile art. 1 alin. (2), art. 3 alin. (1), art. 4 alin. (3), art. 5 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 prin raportare la art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, precum și ale art. 84 din Legea nr. 24/2000, coroborate cu H.G. nr. 561/2009.

În ceea ce privește avizul Consiliului Economic și Social

Potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social:

„Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor. Rezultatul acestei consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative.”

În speță, proiectele de hotărâri ale Guvernului nu sunt inițiate de Guvern (ci adoptate de acesta), ci de ministrul afacerilor interne [potrivit art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020].

Ca atare, în cazul hotărârilor Guvernului nu este obligatorie consultarea Consiliului Economic și Social.

Deciziile Curții Constituționale la care s-a făcut trimitere reliefează, într-adevăr, caracterul obligatoriu al acestei consultări, dar se referă doar la proiecte de legi sau la avizul C.S.M. ori al Consiliului Legislativ (deciziile Curții Constituționale nr. 772/2020, nr. 140/2019, nr. 141/2019, nr. 393/2019, nr. 239/2020, nr. 139/2019, nr. 681/2019 etc.).

Ca atare, chiar dacă domeniul în care a fost emisă hotărârea Guvernului s-ar regăsi între domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social [enumerare la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 248/2013], pentru ca solicitarea acestui aviz să fie obligatorie este necesar și ca actul normativ pus în discuție să fie din cele prevăzute la art. 2 alin. (1) din lege, ceea ce nu este cazul în speță.

În consecință, această critică este neîntemeiată.

În ceea ce privește avizul Consiliului Legislativ

Potrivit art. 9 și 10 din Legea nr. 24/2000:

„Avizarea proiectelor

Articolul 9

(1) În cazurile prevăzute de lege, în faza de elaborare a proiectelor de acte normative inițiatorul trebuie să solicite avizul autorităților interesate în aplicarea acestora, în funcție de obiectul reglementării.

(2) După elaborarea lor și încheierea procedurii de avizare prevăzute la alin. (1), proiectele de legi, propunerile legislative, precum și proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ ale Guvernului se supun în mod obligatoriu avizării Consiliului Legislativ.

(3) Procedura de avizare și obiectul avizului Consiliului Legislativ sunt prevăzute în legea sa organică și în regulamentul său de organizare și funcționare.

Avizul Consiliului Legislativ

Articolul 10

(1) Avizul Consiliului Legislativ se formulează și se transmite în scris. El poate fi: favorabil, favorabil cu obiecții sau propuneri ori negativ.

(2) Avizele favorabile care cuprind obiecții sau propuneri, precum și cele negative se motivează și pot fi însoțite de documentele sau de informațiile pe care se sprijină.

(3) Avizul Consiliului Legislativ este un aviz de specialitate și are caracter consultativ.

(4) Observațiile și propunerile Consiliului Legislativ privind respectarea normelor de tehnică legislativă vor fi avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ. Neacceptarea acestora trebuie motivată în cuprinsul actului de prezentare a proiectului sau într-o notă însoțitoare.

Una din normele de tehnică legislativă, a cărei respectare este verificată de Consiliul Legislativ și cu privire la care acesta

poate face observații și propuneri ce trebuie avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ și a căror eventuală neacceptare trebuie motivată, o constituie cea de la art. 4 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, potrivit căreia:

„Actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonează.”

Ca atare, Consiliul Legislativ verifică, printre altele, dacă proiectele de hotărâri ale Guvernului respectă actele normative de nivel superior în aplicarea cărora sunt elaborate, în speță în principal Legea nr. 55/2020 și Constituția României.

În același sens sunt și prevederile art. 4 și ale art. 3 alin. (3) din Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, potrivit căror:

„Art. 3

(...)

(3) Avizul este consultativ și are ca obiect:

a) concordanța reglementării propuse cu Constituția, cu legile-cadru în domeniu, cu reglementările Uniunii Europene și cu actele internaționale la care România este parte, iar, în cazul proiectelor de lege și al propunerilor legislative, natura legii și care este prima Cameră ce urmează a fi sesizată;

b) asigurarea corectitudinii și clarității exprimării juridice, înlăturarea contradicțiilor sau necorelărilor din cuprinsul proiectului de act normativ, asigurarea caracterului complet al prevederilor sale, respectarea normelor de tehnică legislativă, precum și a limbajului normativ;

c) prezentarea implicațiilor noii reglementări asupra legislației în vigoare, prin identificarea dispozițiilor legale care, având același obiect de reglementare, urmează să fie abrogate, modificate sau unificate, precum și prin evitarea reglementării unor aspecte identice în acte normative diferite.

Articolul 4

(1) Proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ se supun spre adoptare Guvernului numai cu avizul Consiliului Legislativ cu privire la legalitatea măsurilor preconizate și la modul în care sunt realizate cerințele prevăzute la art. 3 alin. (3), care se aplică în mod corespunzător.”

În speță, după cum s-a arătat, Avizul nr. 970/8.12.2021 emis de Consiliul Legislativ, deși a fost favorabil, a conținut observații și propuneri cu privire la fondul reglementării, evidențindu-se în primul rând încălcarea principiului egalității cetățenilor în fața legii și cel al interzicerii discriminării [art. 16 alin. (1) din Constituție, art. 14 din Convenția europeană a drepturilor omului, art. 20 și 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene], cu referire la măsurile cuprinse în anexele legii, prin aceea că accesul la o multitudine de activități a fost rezervat doar persoanelor vaccinate/trecute prin boală/testate RT-PCR/testate antigen rapid sau chiar numai unora din aceste categorii, precum numai celor vaccinate.

S-au mai făcut, printre altele, și următoarele observații:

— „Menționăm că nota de fundamentare trebuie să cuprindă precizări referitoare la motivarea științifică a acestor măsuri, prin indicarea rezultatelor studiilor sau cercetărilor care au condus la stabilirea eficacității lor, fiind necesară completarea corespunzătoare a acesteia” (pct. 7 din aviz)

— „(...) Întrucât nu toți organizatorii/operatorii economici care desfășoară activități potrivit anexei nr. 3 sunt operatori de date cu caracter personal în sensul dispozițiilor Regulamentului UE 2016/679 (...), norma propusă trebuie reanalizată, sub aspectul respectării prevederilor obligatorii ale acestui act juridic al Uniunii Europene. Avem în vedere faptul că, prin scanarea codului QR, se accesează date cu caracter personal” (pct. 8 al avizului).

Aceste critici de fond privind încălcarea principiului egalității în drepturi a cetățenilor, respectiv interzicerea discriminării, privind lipsa din „Nota de fundamentare” a argumentelor

științifice pentru măsurile preconizate, precum și privind încălcarea Regulamentului UE 2016/679 privind protecția datelor cu caracter personal nu au fost „avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ”, ele fiind ignorate cu o motivare cu un grad foarte mare de generalitate, ceea ce dovedește caracterul pur formal al răspunsului și lipsa practic a unei analize reale, fiind încălcate deci prevederile art. 10 alin. (4) din Legea nr. 24/2000.

Astfel, după cum s-a menționat mai sus, în cuprinsul Adresei nr. 30.175/8.12.2021 de înaintare către Secretariatul General al Guvernului a formei finale a proiectului de act normativ, Departamentul pentru Situații de Urgență (și nu ministrul afacerilor interne) justifică neluarea în considerare a observațiilor prin aceea că hotărârea pune în aplicare Legea nr. 55/2020, că este emisă în baza H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021, că limitarea exercitării unor drepturi s-a impus pentru protejarea dreptului la viață/integritate și că se respectă principiul egalității de tratament juridic pentru situații identice sau comparabile, diversitatea de situații atrăgând o diversitate de măsuri (vol. III, filele 81—82).

Or, împrejurarea că hotărârea Guvernului era emisă în temeiul Legii nr. 55/2020 și că se întemeia pe H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021 constituia un aspect cunoscut, necontestat de nimeni, afirmația neputând reprezenta o contraargumentație la observațiile Consiliului Legislativ din moment ce nu avea legătură cu acestea.

În ceea ce privește argumentul că „diversitatea de situații atrage o diversitate de măsuri” (argument menit să răspundă observațiilor Consiliului Legislativ privitoare la caracterul discriminatoriu al unor reglementări), se observă că el nu este detaliat prin reliefaarea particularităților ce caracterizau diferitele situații concrete avute în vedere și care ar fi justificat aplicarea unui tratament juridic diferit, el rezumându-se practic la o simplă negare a observației Consiliului Legislativ, fără o motivare corespunzătoare.

Față de cele de mai sus, se reține că și acest motiv de nelegalitate este întemeiat.

Suplimentar celor de mai sus, instanța apreciază, cu referire atât la cerința inițierii actelor normative de către persoanele/instituțiile prevăzute de lege, cât și la cerința solicitării și luării în considerare a avizului Consiliului Legislativ, că se impune și evidențierea unor repere stabilite de Curtea Constituțională, repere care relevă importanța respectării, într-un stat de drept, a exigențelor de ordin procedural.

Astfel, prin Decizia Curții Constituționale nr. 722/2020 este relevată importanța respectării exigențelor de ordin procedural în activitatea de legiferare, ca expresie a principiului legalității:

„84. Curtea, prin Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, paragraful 85, a subliniat că principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică. În același sens Curtea Constituțională s-a mai pronunțat, de exemplu, prin Decizia nr. 128 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 189 din 8 martie 2019, paragraful 32, când a reținut că, în ansamblul normelor constituționale, dispozițiile care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, la rândul său acest principiu stând la temelia statului de drept, consacrat expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție. De altfel, și Comisia de la Veneția, în raportul intitulat Rule of law checklist,

adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11—12 martie 2016), reține că procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept (pct. II A5). Sub acest aspect sunt relevante, între altele, potrivit aceluiași document, existența unor reguli constituționale clare în privința procedurii legislative, dezbaterile publice ale proiectelor de legi, justificarea lor adecvată, existența evaluărilor de impact de adoptarea legilor. Referitor la rolul acestor proceduri, Comisia reține că statul de drept este legat de democrație prin faptul că promovează responsabilitatea și accesul la drepturile care limitează puterile majorității.”

În Decizia Curții Constituționale nr. 229/2020, referitoare la solicitarea formală de către Guvern a avizului Consiliului Legislativ, ulterior adoptării unei ordonanțe de urgență, a fost evidențiată atât importanța avizului, cât și obligația Guvernului de a ține seama de observațiile făcute (cel puțin în sensul motivării ignorării lor), ca expresie atât a loialității Constituționale, cât și a loialității interinstituționale:

„49. Deși avizul Consiliului Legislativ este consultativ, art. 10 alin. (4) din Legea nr. 24/2000 prevede că observațiile și propunerile privind respectarea normelor de tehnică legislativă vor fi avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ, iar neacceptarea acestora trebuie motivată în cuprinsul actului de prezentare a proiectului sau într-o notă însoțitoare.

50. Potrivit dispozițiilor art. 4 alin. (3) ultima teză din Legea nr. 73/1993, în cazul ordonanțelor de urgență, Consiliul Legislativ trebuie să emită avizul său în 24 de ore, dar dacă avizul nu este dat în acest termen aceasta nu împiedică desfășurarea procedurii legislative.

51. Prin urmare, Curtea reține că avizul Consiliului Legislativ este unul deosebit de important pentru că observațiile formulate au drept finalitate sistematizarea, unificarea și coordonarea întregii legislații, astfel că acesta trebuie să fie solicitat în prealabil adoptării actului normativ. Urmărirea și implementarea cerințelor impuse de Legea nr. 24/2000 asigură coerența întregului sistem de drept, iar Consiliul Legislativ este cel care, în mod primar, realizează această activitate. Consiliul Legislativ are obligația de a contribui la asigurarea coerenței și unificării legislației (Decizia nr. 304 din 4 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 520 din 5 iulie 2017, paragraful 27). Avizul Consiliului Legislativ este de natură să contribuie la unitatea și coerența textului actului normativ care urmează a fi adoptat, astfel că art. 79 alin. (1) din Constituție nu se poate interpreta decât în sensul că solicitarea avizului trebuie să fie anterioară adoptării actului normativ vizat.

52. Examinând fișa procesului legislativ pentru emiterea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 25/2020, Curtea constată că, prin Adresa nr. 35 din 4 februarie 2020, Guvernul a trimis spre avizare Consiliului Legislativ proiectul de ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății. Această solicitare a fost primită de Consiliul Legislativ pe data de 5 februarie 2020, fiind înregistrată cu nr. D84 din 5 februarie 2020. Curtea constată totodată că, la aceeași dată la care a solicitat avizul Consiliului Legislativ, respectiv 4 februarie 2020, și cu o zi înainte ca această solicitare să ajungă la organul consultativ mai sus arătat, Guvernul a emis ordonanța de urgență supusă analizei de constituționalitate.

53. Curtea reține că termenul în care trebuie exprimat punctul de vedere al Consiliului Legislativ curge de la data înregistrării la Consiliul Legislativ a solicitării de avizare a proiectului de act normativ. Nu este suficient ca solicitarea de aviz privind proiectul de ordonanță de urgență să fie înregistrată la Secretariatul General al Guvernului în ziua emiterii ordonanței de urgență și să se considere că de la această dată curge

termenul de emiterie a avizului, ci ea trebuie dublată, în mod obligatoriu, de înregistrarea solicitării la Consiliul Legislativ înainte de emiterea ordonanței de urgență, pentru că altfel s-ar compromite chiar rolul Consiliului Legislativ, deoarece ar putea apărea situația ca la momentul primirii solicitării de aviz actul normativ să fi fost deja adoptat, așa cum s-a întâmplat în cauza de față. Astfel, data înregistrării la Consiliul Legislativ a adresei de solicitare a avizului său este certă, și anume 5 februarie 2020, iar Curtea nu poate decât să concluzioneze că, la data emiterii ordonanței de urgență, Guvernul nu a solicitat avizul Consiliului Legislativ și astfel a încălcat art. 1 alin. (3) și (5), precum și art. 79 alin. (1) din Constituție.

54. Curtea mai reține și faptul că, în ceea ce privește respectarea prevederilor legale și constituționale care stabilesc competența autorităților, prin Decizia nr. 611 din 3 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 877 din 7 noiembrie 2017, paragraful 106, a arătat că statul de drept presupune punerea în aplicare a prevederilor explicite și formale ale legii și ale Constituției. Cu alte cuvinte, «sub aspectul colaborării loiale între instituțiile/autoritățile statului, o primă semnificație a conceptului o constituie respectarea normelor de drept pozitiv, aflate în vigoare într-o anumită perioadă temporală, care reglementează în mod expres sau implicit competențe, prerogative, atribuții, obligații sau îndatoriri ale instituțiilor/autorităților statului». Prin urmare, «colaborarea loială presupune, dincolo de respectul față de lege, respectul reciproc al autorităților/instituțiilor statului, ca expresie a unor valori constituționale asimilate, asumate și promovate, în scopul asigurării echilibrului între puterile statului. Loialitatea constituțională poate fi caracterizată deci ca fiind o valoare-principiu intrinsecă Legii fundamentale, în vreme ce colaborarea loială între autoritățile/instituțiile statului are un rol definitoriu în implementarea Constituției» (paragraful 107).

55. Or, raportând aceste repere stabilite în jurisprudența Curții Constituționale la modul în care Guvernul a înțeles să își îndeplinească obligația de a solicita avizul Consiliului Legislativ cu prilejul emiterii Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 25/2020, Curtea apreciază că legiuitorul delegat nu a fost interesat și nu a permis ca acest organ consultativ să-și îndeplinească rolul său constituțional, ignorând dispozițiile Legii nr. 24/2000 și pe cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție ce urmăresc asigurarea calității actelor normative.

56. Față de temeinicia motivelor de neconstituționalitate extrinsecă, reținută prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) și ale art. 79 alin. (1) din Constituție, care afectează Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2020 în ansamblul său, Curtea constată că nu mai este cazul să examineze și celelalte motive de neconstituționalitate formulate de autorul excepției de neconstituționalitate.”

În ceea ce privește autorul documentului intitulat „Analiza factorilor de risc (...) la data de 5.12.2021”

Cu privire la acest aspect, reclamantul a susținut că această analiză trebuia întocmită de Grupul de Suport Tehnico-Științific și nu de Centrul Național de Conducere și Combatere a Intervenției.

Instanța reține că, potrivit art. 3 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, „Starea de alertă se declară la nivel local, județean sau național, atunci când analiza factorilor de risc indică necesitatea amplificării răspunsului la o situație de urgență, pentru o perioadă limitată de timp, care nu poate fi mai mare de 30 de zile”, iar alineatul (3) al aceluiași articol prevede că factorii de risc „se analizează cumulativ”, fără ca legea să prevadă cine îi analizează.

În această situație, după cum și reclamantul a arătat, este necesar a se apela la dispozițiile generale privind managementul situațiilor de urgență, respectiv la O.U.G. nr. 21/2004.

Potrivit art. 4 alin. (1) lit. b) și c) din O.U.G. nr. 21/2004:

„Pe durata situațiilor de urgență sau a stărilor potențial generatoare de situații de urgență se întreprind, în condițiile legii, după caz, acțiuni și măsuri pentru:

b) declararea stării de alertă;

c) punerea în aplicare a măsurilor de prevenire și de protecție specifice tipurilor de risc și, după caz, hotărârea evacuării din zona afectată sau parțial afectată;”

Potrivit art. 4³ alin. (3) și (4) din aceeași ordonanță:

„(3) Comitetul național pentru situații de urgență declară, cu acordul prim-ministrului, starea de alertă la nivelul mai multor județe ori la nivel național, precum și prelungirea sau încetarea acesteia.

(4) Hotărârile privind declararea, prelungirea sau încetarea stării de alertă se fundamentează în baza analizei factorilor de risc prevăzuți la art. 4¹ de către grupurile de suport tehnico-științific constituite pe tipuri de risc.”

Potrivit celor menționate în preambulul său, H.C.N.S.U. nr. 112/2021 nu a fost emisă în temeiul art. 4 alin. (1) lit. b) (privind declararea stării de alertă), ci în temeiul lit. c) (privind punerea în aplicare a măsurilor de prevenire și de protecție specifice tipurilor de risc) și, pe cale de consecință, acesteia nu îi vor fi aplicabile dispozițiile art. 4³ alin. (3) și (4) privitoare la fundamentarea deciziilor de către grupurile de suport tehnico-științific, ci dispozițiile derogatorii prevăzute de art. 8¹ alin. (4) potrivit cărora „În cazul situațiilor de urgență de amploare și intensitate deosebită sau în cazul dezastrelor, suportul decizional al Comitetului național se asigură prin Centrul național de coordonare și conducere a intervenției” și ale art. 15¹ alin. (1) potrivit cărora „Atunci când comandantul acțiunii este șeful Departamentului pentru Situații de Urgență sau persoana desemnată de acesta, coordonarea operațională a situațiilor de urgență la nivel național se realizează prin Centrul național de coordonare și conducere a intervenției, care asigură suportul decizional pentru comandantul acțiunii la nivel național și pentru Comitetul național.”

Din această perspectivă se reține că, într-adevăr, „Analiza factorilor de risc” putea fi realizată de această structură — Centrul național de coordonare și conducere a intervenției.

În continuare, reclamantul critică semnarea „Analizei (...)” de către o singură persoană, respectiv colonel X, a cărei modalitate de numire ca șef al acestei structuri nu se cunoaște, precizând totodată și faptul că nu se cunosc celelalte persoane care fac parte din această structură, neexistând astfel garanția realizării acestei analize de către experți în domeniul respectiv.

Cu privire la acest aspect, curtea reține că această structură a fost reglementată prin O.U.G. nr. 1/2014, art. VI lit. c) din ordonanță prevăzând că „În termen de 15 zile de la data publicării prezentei ordonanțe de urgență, prin hotărâre a Guvernului se reglementează: (...) c) organizarea și funcționarea Centrului național de coordonare și conducere a intervenției și a centrelor județene, respectiv al municipiului București de coordonare și conducere a intervenției, precum și relația acestora cu comitetele pentru situații de urgență”.

Aceeași obligație, de emiteră a unei hotărâri a Guvernului pentru organizarea și funcționarea Centrului național de coordonare și conducere a intervenției, era stabilită și prin art. 15¹ alin. (2) din O.U.G. nr. 21/2004, potrivit căruia:

„Organizarea, funcționarea și componența Centrului național de coordonare și conducere a intervenției se stabilesc prin hotărâre a Guvernului”.

Or, în cauză se constată că până la data emiterii H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021, hotărârea Guvernului de mai sus nu a fost adoptată, neexistând deci cadrul infralegal necesar pentru

constituirea și funcționarea acestei structuri, astfel încât înscrisul intitulat „Analiza factorilor de risc (...) la data de 5.12.2021” a fost întocmit de către o entitate ce nu își putea desfășura activitatea, motiv pentru care nu putea fi luat în considerare la fundamentarea respectivei hotărâri.

În ceea ce privește împrejurarea că hotărârea Parlamentului de încuviințare a stării de alertă fost declarată neconstituțională,

Reclamantul a arătat că prin Decizia Curții Constituționale nr. 672/2021 (publicată în Monitorul Oficial nr. 1030 din 28 octombrie 2021) a fost admisă sesizarea de neconstituționalitate formulată de un număr de 50 de parlamentari și s-a constatat că Hotărârea Parlamentului României nr. 5/2020 pentru încuviințarea stării de alertă și a măsurilor instituite prin Hotărârea Guvernului nr. 394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 este neconstituțională.

Acesta a susținut că nu se poate prelungi o stare de alertă a cărei încuviințare inițială s-a dispus printr-un act normativ declarat neconstituțional.

Cu privire la această critică, instanța constată că raționamentul reclamantului face abstracție de considerentele deciziei Curții Constituționale, mai exact de cele expuse în paragraful 33, potrivit căruia:

„33. Curtea reține că neconstituționalitatea Hotărârii Parlamentului României nr. 5/2020 nu are nicio consecință asupra existenței Hotărârii Guvernului nr. 394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, act normativ de sine stătător, adoptat în executarea dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020 și care continuă să producă efecte juridice în forma nemodificată prin dispozițiile Hotărârii Parlamentului României nr. 5/2020.”

Ca atare, dispozițiile art. 1 alin. (1) din H.G. nr. 394/2020 potrivit cărora „Începând cu data de 18 mai 2020 se instituie starea de alertă pe întreg teritoriul țării pe o durată de 30 de zile” nu au fost afectate de neconstituționalitatea Hotărârii Parlamentului României nr. 5/2020, constituind astfel suport pentru prelungirile ulterioare ale stării de alertă.

Față de cele de mai sus, critica reclamantului este neîntemeiată.

În ceea ce privește lipsa unei evaluări preliminare de impact a reglementărilor (asupra libertăților și drepturilor fundamentale afectate, precum și asupra efectelor economice și sociale)

Potrivit art. 7 din Legea nr. 24/2000:

„(1) Evaluarea preliminară a impactului proiectelor de lege, a propunerilor legislative și a celorlalte proiecte de acte normative reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative. Evaluarea preliminară a impactului presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse.

(2) Evaluarea preliminară a impactului proiectelor de acte normative este considerată a fi modalitatea de fundamentare pentru soluțiile legislative propuse și trebuie realizată înainte de adoptarea actelor normative.

(3) Fundamentarea noii reglementări trebuie să aibă în vedere atât evaluarea impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și evaluarea impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

(3¹) Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

(4) Evaluarea preliminară a impactului este realizată de inițiatorul proiectului de act normativ.”

Având în vedere că măsurile dispuse pe perioada stării de alertă au vizat întreaga populație a României, că ele au presupus restricții în desfășurarea majorității activităților, atât pentru persoanele fizice, cât și persoanele juridice, în special agenți economici, corelativ cu impunerea indirectă a realizării unor cheltuieli pentru operațiunile de testare RT-PCR/antigen rapid, în mod evident aceste măsuri au avut un puternic impact social și economic, a cărui evaluare se impunea în raport cu dispozițiile art. 7 alin. (1) citate mai sus.

Or, în cauză se constată că în cuprinsul Notei de fundamentare a hotărârii Guvernului, la Secțiunea a 3-a „Impactul socioeconomic al proiectului de act normativ” se menționează că „Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect”.

De asemenea, având în vedere că hotărârea Guvernului afectează în mod direct drepturi și libertăți fundamentale ale persoanei, acest aspect constituind de altfel însuși obiectul ei de reglementare, era obligatorie realizarea evaluării preliminare a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, cu atât mai mult cu cât dispozițiile art. 7 alin. (31) din Legea nr. 24/2000 impun o astfel de evaluare în cazul tuturor proiectelor de acte normative, indiferent de obiectul lor de reglementare.

În speță, se observă că nota de fundamentare nu conține nicio rubrică dedicată acestui aspect.

Față de cele de mai sus, curtea va reține încălcarea dispozițiilor art. 7 din Legea nr. 24/2000.

În ceea ce privește neîndeplinirea condițiilor legale pentru prelungirea stării de alertă

Acestei critici reclamantul i-a subsumat mai multe argumente, respectiv faptul că presupusul pericol (și chiar starea de alertă) durează de peste un an și jumătate, astfel încât măsura nu mai are caracter temporar, că evoluția situației epidemiologice este predictibilă, astfel încât amenințarea nu mai este iminentă, iar măsura nu mai este oportună, precum și faptul că numărul cazurilor active și rata medie de incidență nu justificau prelungirea acestei stări.

Cu privire la primele două argumente, instanța reține că potrivit art. 1 și 2 din Legea nr. 55/2020:

„Art. 1

Prezenta lege are ca obiect instituirea, pe durata stării de alertă declarate în condițiile legii, în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19, a unor măsuri temporare și, după caz, graduale, în scopul protejării drepturilor la viață, la integritate fizică și la ocrotirea sănătății, inclusiv prin restrângerea exercițiului altor drepturi și libertăți fundamentale.

(2) 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.

Art. 2

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

Se observă că legiuitorul a impus, într-adevăr, pe de o parte condiția ca amenințarea ce trebuie înlăturată (prin instituirea stării de urgență) să fie iminentă, iar, pe de altă parte, condiția ca măsurile luate pentru înlăturarea acestei amenințări să fie temporare.

Iminența unei amenințări nu are însă legătură cu caracterul ei neașteptat/imprevizibil sau cu durata ori persistența în timp a

acesteia, ci cu existența ei, asociată cu un grad foarte mare de probabilitate ca riscul/efectele negative ale acesteia să se producă.

Altfel spus, este posibil ca o amenințare să persiste o perioadă îndelungată de timp, ea fiind în toată această perioadă iminentă.

Ca atare, ceea ce trebuie cercetat este dacă amenințarea invocată este reală sau nu, neavând relevanță intervalul de timp de când ea există (desigur, durata amenințării poate prezenta relevanță atunci când se analizează proporționalitatea măsurilor luate, din perspectiva conduitei avute de autorități în tot acest interval sau a existenței unor posibile remedii alternative).

În același sens sunt și dispozițiile art. 3 alin. (2) din lege care permit prelungirea stării de alertă „ori de câte ori analiza factorilor de risc indică necesitatea menținerii răspunsului amplificat pentru o perioadă de timp suplimentară, care nu poate fi mai mare de 30 de zile”.

Față de cele de mai sus, reținând că persistența stării de alertă pe o perioadă de un an și jumătate, precum și existența, în esență a aceluiași tip de amenințare, nu constituie argumente care să se opună *de plano* prelungirii stării de alertă, instanța va înlătura această argumente, ca neîntemeiate.

În ceea ce privește argumentul întemeiat pe numărul cazurilor active și rata medie de incidență, instanța reține că datele indicate de reclamant (număr de cazuri confirmate COVID la data de 7.12.2021 = 1.421, respectiv rata medie de incidență națională pe ultimele 14 zile = 1,19) nu coincid cu datele menționate în Nota de fundamentare (număr de cazuri confirmate Covid la 5.12.2021 = 27.210 persoane, cu o medie de 1.667 cazuri/zi în ultimele 14 zile, respectiv rata medie de incidență națională pe ultimele 14 zile = 1,30), observându-se că datele indicate de pârâțul Guvernului României indică o situație mai gravă decât cea afirmată de reclamant.

Ca atare, nici acest argument al reclamantului nu poate fi avut în vedere pentru demonstrarea neîndeplinirii condițiilor legale de fond pentru declararea stării de alertă, instanța neputând extinde analiza dincolo de limitele și argumentele prezentate în cererea de chemare în judecată.

În ceea ce privește faptul că măsurile aduc atingere existenței drepturilor sau libertăților

Mai exact, este vorba de acele măsuri cuprinse în anexa H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021 și în anexele nr. 2 și 3 din H.G. nr. 1.242/2021, prin care se interzice participarea la anumite activități 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 dintre cele 3 categorii.

În particular, prezintă importanță situația persoanelor care nu se încadrează în cele trei categorii, dar fac dovada, prin analize de specialitate, a faptului că dețin anticorpi neutralizanți SARS-CoV-2, reclamantul invocând apartenența la această categorie de persoane.

Spre exemplu, potrivit art. 4 alin. (1) din anexa nr. 2 a H.G. nr. 1.242/2021:

„(1) În condițiile art. 5 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 55/2020, cu modificările și completările ulterioare, este permisă participarea

la una dintre activitățile prevăzute în anexa nr. 3 art. 1 pct. 4, 6, 7, 9, 12 și 15, art. 6 pct. 1—3, 7—9 și 11, art. 9 pct. 1, 2, 4, 6 și 7, art. 11 alin. (2), precum și art. 12 alin. (4) numai persoanelor care se află în una dintre următoarele situații:

a) sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare;

b) 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;

c) se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu SARS-CoV-2.”

De asemenea, se observă că o mare parte din aceste interdicții vizează drepturi și libertăți fundamentale (de 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.

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, dar dețin anticorpi neutralizanți SARS-CoV-2, dispozițiile de mai sus nu constituie restrângeri ale drepturilor și libertăților, ci negări, anihilări ale lor, persoanelor în cauză fiindu-le refuzată în mod 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 respective se vaccinează/obțin dovada trecerii prin boală/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 legate de amenințarea ce a determinat prelungirea stării de alertă.

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 O.G. 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 că 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.

Reclamantul a invocat existența unei discriminări între categoria persoanelor vaccinate cu schemă completă/testate/dovedite ca trecute prin boală și categoria persoanelor care nu îndeplinesc condițiile anterioare, dar au dovada, în urma analizelor medicale, a deținerii de anticorpi neutralizanți SARS-CoV-2.

Acesta a susținut că cele două categorii de persoane sunt tratate în mod diferit, primei categorii permițându-i-se participarea la diferite activități, iar celei de-a doua nu, deși ambele îndeplinesc cerința esențială a deținerii de anticorpi neutralizanți SARS-CoV-2, ceea ce face ca diferența de tratament juridic să nu fie justificată obiectiv.

În ceea ce privește existența unui tratament diferențiat, din perspectiva accesului la anumite drepturi și libertăți, susținerea reclamantului este reală și ea rezultă cu evidență, din moment ce dispozițiile cuprinse în anexele celor două acte contestate plasează, într-adevăr, persoanele nevaccinate/netrecute oficial prin boală/netestate într-o categorie diferită de restul persoanelor, printre care și cele care dețin anticorpi neutralizanți.

În ceea ce privește existența unei justificări obiective pentru stabilirea acestui tratament diferențiat, instanța reține că ea 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 reclamant, urmează a se verifica în ce măsură interdicțiile aplicate persoanelor care nu se încadrează în prima categorie, dar dețin anticorpi neutralizanți, 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.

Susținerea părților, în sensul că statul deține o marjă semnificativă de apreciere cu privire la mijloacele de rezolvare a unei situații de interes public, este reală, dar trebuie precizat că această marjă de apreciere se referă doar la posibilitatea statului de a alege între mai multe soluții posibile pentru rezolvarea unei situații, ceea ce nu îl scutește, ci, dimpotrivă, îl obligă pe acesta să demonstreze că fiecare dintre 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 această privință, instanța constată că părțile nu au fost în măsură să dovedească aptitudinea acestui tratament diferențiat de a atinge scopul urmărit, respectiv combaterea și împiedicarea răspândirii virusului și, cu atât mai puțin, să dovedească faptul că el era necesar.

Astfel, pârâțul Comitetul Național pentru Situații de Urgență recunoaște faptul că scopul vaccinării îl constituie producerea de către organismul uman de anticorpi neutralizanți care, potrivit ghidurilor Centrului European de Prevenire și Control al Bolilor, ar fi „protectori pe o perioadă medie de 90 de zile și maximum 8 luni”.

La fel, și în cazul contractării bolii, pârâtul afirmă că urmarea o constituie „dobândirea imunității”, pe o perioadă cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi de la confirmarea infectării.

Similar, în cazul testării RT-PCR/antigen rapid, pârâtul afirmă că testele relevă prezența virusului în corpul uman, care ar fi urmată logic de producerea de către organism de anticorpi care, mai departe, ar garanta existența unei protecții pe o perioadă de 72/48 de ore.

Din cele de mai sus rezultă cu claritate că împrejurarea de fapt pe care s-a întemeiat concluzia pârâților că o persoană ar fi protejată (ar prezenta un risc scăzut de îmbolnăvire pentru ea însăși și de transmitere a virusului către alte persoane) îl constituie exclusiv prezența în corpul acesteia a anticorpilor neutralizanți SARS-CoV-2.

După cum s-a dovedit până acum în practică, acești anticorpi se dobândesc fie prin stimularea organismului pe calea vaccinurilor, fie prin stimularea acestuia pe calea contactului direct cu virusul SARS-CoV-2, adică prin îmbolnăvire.

În ceea ce privește ultima categorie, a persoanelor care produc anticorpii în urma îmbolnăvirii (contractării virusului), pârâții au făcut distincție între persoanele care au declarat oficial îmbolnăvirea (fie prin declarație la direcțiile județene de sănătate publică, fie prin efectuarea unei testări oficiale) și persoanele care nu au declarat îmbolnăvirea.

Astfel, în cazul primelor persoane, respectiv a celor care fac dovada înregistrării în evidențele D.S.P. sau a realizării unei testări autorizate, s-a permis accesul la diverse activități, în timp ce în cazul persoanelor care deși s-au îmbolnăvit, nu au declarat acest lucru, li s-a interzis accesul.

În cuprinsul întâmpinării, pârâtul Comitetul Național pentru Situații de Urgență a prezentat o dublă argumentație pentru justificarea tratamentului juridic diferit la care sunt supuse cele două categorii de persoane.

Astfel, printr-o primă argumentație, acesta a admis implicit că tratamentul diferit reprezintă, în realitate, o sancțiune aplicată persoanelor care nu declară îmbolnăvirea, afirmând că acestea își invocă propria culpă, deoarece nu sunt cunoscute condițiile contractării bolii, evită să se supună carantinării și nu îi protejează pe cei din jur.

Or, acest argument nu are legătură cu justificarea publică oferită în mod constant de autorități pentru tratamentul diferențiat, respectiv aceea că persoanele nevaccinate/netestate/netrecute oficial prin boală pot răspândi virusul.

Chiar dacă s-ar accepta că poate fi oferit și acest argument, instanța reține că, deși aparent adecvată pentru a atinge scopul protejării sănătății publice (prin aceea că, fiindu-le interzis accesul la activități, persoanele îmbolnăvite ar fi constrânse să își declare oficial starea și, astfel, să atragă carantinarea lor și a contactilor și deci încetinirea răspândirii virusului), măsura nu este necesară, ea nefiind, nici pe departe, cel mai puțin intruzivă pentru atingerea aceluiași scop.

Astfel, determinarea declarării îmbolnăvirii se putea face, spre exemplu, prin aplicarea unei sancțiuni pecuniare persoanelor care, dorind să acceadă la anumite activități, și-ar invoca propria îmbolnăvire nedeclarată sau pur și simplu prin introducerea lor în carantină etc., interzicerea totală a accesului la activități pentru care, pe fond, aveau aptitudinea de a participa (deținând anticorpii necesari) constituind, în mod evident, o sancțiune disproporționată.

Printr-o a doua argumentație, pârâtul susține că „analizele privind anticorpii neutralizanți nu au fost recunoscute nici legal, nici științific” (făcând referire la faptul că ele nu sunt vizate de certificatul digital al Uniunii Europene), că „nu există garanții că rezultatul care indică prezența anticorpilor reprezintă un factor relevant prin care această persoană poate fi considerată imunizată”.

Curtea reține că, în realitate, pârâtul subsumează acestui argument două motive diferite: inexistența unui suport științific pentru considerarea anticorpilor ca o dovadă a imunizării și inexistența unei recunoașteri legale a mijlocului de probă constând în analizele care atestă prezența anticorpilor.

În privința primului motiv, cel al inexistenței unui suport științific pentru susținerile reclamantului referitoare la imunizarea prin anticorpi, curtea reține că pârâtul contrazice înseși fundamentele care l-au determinat să propună măsurile restrictive.

Susținerile pârâtului, în sensul că prezența anticorpilor SARS-CoV-2 nu ar constitui o dovadă a imunizării, sunt ilogice, din moment ce tot acesta afirmă că scopul vaccinării, al trecerii oficiale prin boală și, indirect, și al testării, este acela de a determina organismul uman să producă anticorpii SARS-CoV-2 care ar proteja atât persoana în cauză, cât și pe cei din jur.

Ceea ce pârâtul ar putea afirma ar fi, eventual, că nu se cunoaște nivelul minim necesar de anticorpi pentru neutralizarea virusului, dar această afirmație este valabilă în egală măsură și pentru cazurile de vaccinare/trecere oficială prin boală/testare.

Pe de altă parte, dacă acest nivel ar fi cunoscut, iar atingerea lui ar fi garantată persoanelor vaccinate/trecute oficial prin boală/testate, atunci același nivel ar trebui cerut și acceptat și în cazul persoanelor care prezintă rezultatul analizelor privind nivelul anticorpilor.

În același sens este și Adresa nr. 16.404/22.09.2021 prin care Institutul Național de Sănătate Publică, răspunzând unei solicitări a Departamentului pentru Situații de Urgență, transmite acestuia „un punct de vedere argumentat științific” în cuprinsul căruia precizează modul de acțiune a vaccinurilor, arătând că „vaccinurile (...) administrate, determină producerea de anticorpi și/sau răspuns imun asemănător celui produs de infecția naturală” (vol. IV, fila 11).

În privința celui de-al doilea motiv, referitor la lipsa unei recunoașteri legale a analizelor anticorpilor ca dovadă a imunizării, curtea reține că pârâtul invocă propria culpă a statului, nimic neîmpiedicându-l pe acesta să menționeze și aceste analize printre cele care fac dovada nivelului de anticorpi (eventual, chiar cu impunerea unei autorizări prealabile a unităților sanitare care realizează aceste analize).

Împrejurarea că certificatul digital al Uniunii Europene nu cuprinde mențiuni privind aceste analize este nerelevantă din mai multe motive.

Pe de o parte, potrivit preambulului (în special, paragraful 8) și art. 3 alin. (1) din Regulamentul (UE) 2021/953 al Parlamentului European și al Consiliului, rolul certificatului digital al UE privind COVID este acela de a facilita circulația transfrontalieră, prin „eliberarea, verificarea și acceptarea la nivel transfrontalier” a unei dovezi privind vaccinarea/testarea/trecerea oficială prin boală, recunoscute de toate statele membre, regulamentul urmărind să faciliteze doar circulația transfrontalieră (și nu să o îngreuneze, după cum se prevede cu claritate în paragrafele 12—14 din preambulul regulamentului), nevizând sub nicio formă circulația în interiorul unui stat membru.

Pe de altă parte, certificatul digital constituie un mijloc prin care se probează doar una dintre cele 3 situații amintite mai sus (vaccinarea, testarea și trecerea oficială prin boală), regulamentul nereferindu-se și la mijloacele prin care se pot proba alte situații, precum prezența anticorpilor ca urmare a trecerii nedeclarate prin boală, această situație neintrând în sfera lui de reglementare.

În același sens sunt și dispozițiile art. 1 alin. (1) din O.U.G. nr. 82/2021 (prin care s-a realizat transpunerea națională a Regulamentului comunitar de mai sus), potrivit cărora certificatele digitale ale Uniunii Europene privind COVID „atestă vaccinarea, testarea sau vindecarea titularilor”, ordonanța neinterzicând ca pentru alte situații să fie emise alte mijloace de probă.

Similare sunt și dispozițiile art. 4 alin. (2) din anexa nr. 2 a H.G. nr. 1.242/2021 potrivit căreia:

„Persoanele fizice sunt obligate să facă dovada situațiilor prevăzute la alin. (1) prin intermediul certificatelor digitale ale Uniunii Europene privind COVID, în conformitate cu prevederile Ordonanței 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, cu modificările și completările ulterioare.”

Cum situațiile „prevăzute la alin. (1)” se refereau doar la vaccinare/testare/trecere oficială prin boală, rezultă că alte situații (deținerea de anticorpi) pot fi dovedite prin alte mijloace de probă (analize obișnuite).

Ca atare, Regulamentul (UE) 2021/953 al Parlamentului European și al Consiliului și, implicit, legislația internă subsecventă au avut ca unic scop reglementarea unui mijloc de dovedire a unor situații limitativ enumerate, care să fie recunoscut în toate statele membre.

Regulamentul nu a avut ca obiect de reglementare condițiile de exercitare a dreptului de circulație și de ședere pe teritoriul Uniunii Europene (facilitarea acestuia fiind doar o consecință presupusă prin instituirea unui mijloc unic de probă a unor situații determinate), preambulul acestuia precizând foarte clar faptul că aceste condiții fac obiectul Directivei 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului.

S-a mai arătat faptul că pentru o abordare coordonată a restricționării liberei circulații ca răspuns la pandemia de COVID-19, Consiliul a adoptat Recomandarea (UE) 2020/1475.

De asemenea, s-a precizat că doar statele membre sunt cele care, individual, au dreptul de a impune restricții de circulație din motive de sănătate publică (cu respectarea dreptului Uniunii).

În plus, prin art. 3 alin. (6) din Regulament s-a precizat că „Deținerea certificatelor menționate la alineatul (1) nu este o condiție prealabilă pentru exercitarea dreptului de liberă circulație.”

Din cele de mai sus, rezultă că se impune o disociere clară între condițiile de exercitare a dreptului de circulație și ședere pe teritoriul Uniunii și faptul deținerii sau nedeținerii unui certificat digital COVID, cele două aspecte făcând obiectul unor reglementări diferite.

Ca atare, împrejurarea invocată de pârât, în sensul că „Nici certificatul digital al Uniunii Europene privind COVID-19 nu recunoaște posibilitatea prezentării unor astfel de analize, în

condiții similare cu testarea/vaccinarea/trecerea prin boală” este nerelevantă și nu poate constitui un argument nici legal, nici logic pentru a justifica interzicerea accesului la activități persoanelor care dețin astfel de analize, Regulamentul 2021/953 neputând fi invocat în scopul restrângerii drepturilor și libertăților fundamentale.

Față de toate cele expuse mai sus, curtea va concluziona că tratamentul diferențiat aplicat de pârâți persoanelor care dovedesc prin analize că dețin anticorpi neutralizanți SARS-CoV-2, în raport de persoanele care fac dovada vaccinării/testării/trecerii oficiale prin boală, nu are o justificare obiectivă, el întemeindu-se pe un criteriu de diferențiere nerelevant pentru atingerea scopului legitim urmărit.

În consecință, în raport de modul de dezlegare a tuturor criticilor de nelegalitate formulate de reclamant, în baza art. 18 din Legea nr. 554/2004, instanța va admite acțiunea și va dispune anularea H.G. nr. 1.242/2021 și a H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021.

Corelativ, va fi admisă și cererea de intervenție accesorie în interesul reclamantului formulată de intervenientul X (cu precizarea că instanța nu va analiza criticile suplimentare de nelegalitate formulate de intervenient, dat fiind că pe calea intervenției accesorii nu se poate extinde cauza acțiunii principale, ci se pot formula doar apărări în susținerea motivelor invocate deja prin acțiunea principală, mijlocul procesual al cererii de intervenție accesorie neputând fi utilizat pentru a evita dispozițiile legale privitoare la condițiile completării sau modificării cererii de chemare în judecată).

În baza art. 453 din Codul de procedură civilă, instanța va obliga pârâții Guvernul României și C.N.S.S.U., în solidar, la plata către reclamant a sumei de 70 lei, cu titlu de cheltuieli de judecată constând în taxa de timbru.

În ceea ce privește cererea reclamantului privind obligarea la plata cheltuielilor derivate din factura seria AV nr. 0152/31.12.2021, respectiv cheltuieli realizate de cabinetul de avocatură cu achiziția de combustibil în datele de 28.12.2021 și 2.01.2021, aceasta va fi respinsă ca neîntemeiată, pe de o parte neexistând dovada că părțile ar fi convenit la încheierea contractului de asistență juridică suportarea de către client a acestor cheltuieli, iar pe de altă parte neexistând certitudinea că ele s-au realizat în interesul reprezentării clientului în proces (spre exemplu, o achiziție de 75 litri de motorină, realizată în București, în data de 28.12.2021, la ora 23.01, după terminarea ședinței de judecată din aceeași zi, în condițiile în care cabinetul de avocatură are sediul în București).

PENTRU ACESTE MOTIVE,

În numele legii,

HOTĂRĂȘTE:

Respinge excepția lipsei calității Direcției Generale Juridice a Ministerului Afacerilor Interne de reprezentant al Ministerului Afacerilor Interne, ca neîntemeiată.

Admite excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtului Ministerul Afacerilor Interne.

Respinge acțiunea introdusă de reclamantul X, cu domiciliul ales pentru comunicarea actelor de procedură în X, împotriva pârâtului Ministerul Afacerilor Interne, cu sediul în municipiul București, Piața Revoluției nr. 1A, sector 1, ca fiind promovată împotriva unei persoane fără calitate procesuală pasivă.

Respinge excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtului Guvernul României, în privința capătului de cerere având ca obiect anularea H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021, ca lipsită de obiect.

Respinge excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtului Comitetul Național pentru Situații de Urgență, în privința capetelor de cerere având ca obiect suspendarea și anularea H.G. nr. 1.242/2021, ca lipsită de obiect.

Respinge excepția autorității de lucru judecat, ca neîntemeiată.

Respinge excepția inadmisibilității cererii de suspendare, ca neîntemeiată.

Respinge excepția inadmisibilității acțiunii pentru neparcurgerea procedurii prealabile, ca neîntemeiată.

Respinge excepția lipsei de interes, ca neîntemeiată.

Admite acțiunea introdusă de reclamantul X, cu domiciliul ales pentru comunicarea actelor de procedură în X, împotriva pârâților Guvernul României, cu sediul în București, Piața Victoriei nr. 1, sector 1 și Comitetul Național pentru Situații de Urgență, cu sediul în București, Piața Revoluției nr. 1A, sector 1.

Admite cererea de intervenție accesorie formulată de intervenientul X, cu domiciliul în X, în interesul reclamantului.

În baza art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului, a art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, a deciziei Curții Constituționale nr. 392/2021, suspendă executarea față de reclamant a dispozițiilor din anexele H.G. nr. 1.242/2021 care condiționează accesul și participarea reclamantului la servicii și activități, indiferent de persoana fizică sau juridică, de drept privat sau de drept public, care le asigură sau care le organizează, de prezentarea dovezii trecerii prin boală/a dovezii realizării schemei complete de vaccinare/a dovezii testării, până la data încetării aplicabilității acestui act normativ.

Anulează H.G. nr. 1.242/2021 și H.C.N.S.S.U. nr. 112/2021.

Obligă pârâții Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență, în solidar, la plata către reclamant a sumei de 70 lei, cu titlu de cheltuieli de judecată constând în taxă de timbru.

Respinge cererea reclamantului privind obligarea la plata cheltuielilor derivate din factura seria AV nr. 0152/31.12.2021, ca neîntemeiată.

Obligă pârâții Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență la plata către intervenient a câte unei sume de 10 lei fiecare, cu titlu de cheltuieli de judecată constând în taxă de timbru.

Prezenta hotărâre se va publica în Monitorul Oficial, în ipoteza rămânerii ei definitive, în condițiile art. 23 din Legea nr. 554/2004.

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, 4.01.2022.

Președinte,

X

Grefier

X

CURTEA DE APEL BUCUREȘTI

SECȚIA A IX-A DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

ÎNCHEIERE

Ședința din camera de consiliu de la 9 martie 2022

Dosar nr. 8.178/2/2021

Curtea constituită din:

Președinte — X

Grefier — X

Pe rol soluționarea cererii formulate de petentul X privind îndreptarea de eroare materială strecurată în minuta Sentinței civile nr. 1 din data de 4.01.2022, pronunțată de Curtea de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr. 8.178/2/2021, privind cererea de chemare în judecată formulată de reclamantul X și intervenientul X, în contradictoriu cu pârâții Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, Guvernul României și Ministerul Afacerilor Interne prin Direcția generală juridică având ca obiect „ordonanță președințială”.

Fără citarea părților.

Președinte,

X

Grefier,

X

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

Curtea constată cauza în stare de judecată și o reține 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 23 martie 2022.

Se atacă împreună cu fondul cauzei.

Pronunțată astăzi, 9.03.2022, prin punerea soluției la dispoziția părților prin intermediul grefei instanței, conform art. 396 alin. (2) din noul Cod de procedură civilă.

ÎNCHEIERE

Ședința publică din data de 23 martie 2022

CURTEA,

În aceeași compunere, având nevoie de timp pentru a delibera, în temeiul art. 396 alin. (1) din noul Cod de procedură civilă,

DISPUNE:

Amână pronunțarea cauzei pentru data de 6 aprilie 2022.

Se atacă împreună cu fondul cauzei.

Pronunțată astăzi, 23.03.2022, 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

ÎNCHEIERE**Ședința publică din data de 6 aprilie 2022**

CURTEA,

În aceeași compunere, având nevoie de timp pentru a delibera, în temeiul art. 396 alin. (1) din noul Cod de procedură civilă,

DISPUNE:

Amână pronunțarea cauzei pentru data de 20 aprilie 2022.

Se atacă împreună cu fondul cauzei.

Pronunțată astăzi, 6.04.2022, 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**ÎNCHEIERE****Ședința publică din data de 20 aprilie**

CURTEA,

În aceeași compunere, având nevoie de timp pentru a delibera, în temeiul art. 396 alin. (1) din noul Cod de procedură civilă,

DISPUNE:

Amână pronunțarea cauzei pentru data de 4 mai 2022.

Se atacă împreună cu fondul cauzei.

Pronunțată astăzi, 20.04.2022, 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**ÎNCHEIERE****Ședința publică din data de 4 mai 2022**

CURTEA,

În aceeași compunere, având nevoie de timp pentru a delibera, în temeiul art. 396 alin. (1) din noul Cod de procedură civilă,

DISPUNE:

Amână pronunțarea cauzei pentru data de 18 mai 2022.

Se atacă împreună cu fondul cauzei.

Pronunțată astăzi, 4.05.2022, 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**ÎNCHEIERE****Ședința publică din data de 18 mai 2022**

CURTEA,

În aceeași compunere, având nevoie de timp pentru a delibera, în temeiul art. 396 alin. (1) din noul Cod de procedură civilă,

DISPUNE:

Amână pronunțarea cauzei pentru data de 31 mai 2022.

Se atacă împreună cu fondul cauzei.

Pronunțată astăzi, 18.05.2022, 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

ÎNCHEIERE**Ședința publică din data de 31 mai 2022**

CURTEA,

În aceeași compunere, având nevoie de timp pentru a delibera, în temeiul art. 396 alin. (1) din noul Cod de procedură civilă,

DISPUNE:

Amână pronunțarea cauzei pentru data de 14 iunie 2022.

Se atacă împreună cu fondul cauzei.

Pronunțată astăzi, 31.05.2022, 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**ÎNCHEIERE****Ședința publică din data de 14 iunie 2022**

CURTEA,

În aceeași compunere, având nevoie de timp pentru a delibera, în temeiul art. 396 alin. (1) din noul Cod de procedură civilă,

DISPUNE:

Amână pronunțarea cauzei pentru data de 29 iunie 2022.

Se atacă împreună cu fondul cauzei.

Pronunțată astăzi, 14.06.2022, 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**ÎNCHEIERE****Ședința publică din data de 29 iunie 2022**

CURTEA,

În aceeași compunere, având nevoie de timp pentru a delibera, în temeiul art. 396 alin. (1) din noul Cod de procedură civilă,

DISPUNE:

Amână pronunțarea cauzei pentru data de 14 iulie 2022.

Se atacă împreună cu fondul cauzei.

Pronunțată astăzi, 29.06.2022, 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 DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

ÎNCHEIERE**Ședința din camera de consiliu de la 14 iulie 2022**

Dosar nr. 8.178/2/2021

Curtea constituită din:

Președinte — X

Grefier — X

Pe rol soluționarea cererii formulate de petentul X privind îndreptarea erorilor materiale strecurate în minuta Sentinței

civile nr. 1 din data de 4.01.2022, pronunțată de Curtea de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 8.178/2/2021, privind cererea de chemare în judecată formulată de reclamantul X și intervenientul X în contradictoriu cu pârâții Comitetul Național pentru Situații

Speciale de Urgență, Guvernul României și Ministerul Afacerilor Interne prin Direcția generală juridică, având ca obiect „ordonanță președințială”.

Dezbaterile orale au avut loc în ședința publică din data de 9.03.2022, 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 23.03.2022, 6.04.2022, 20.04.2022, 4.05.2022, 18.05.2022, 31.05.2022, 14.06.2022, 29.06.2022, apoi la 14.07.2022, când a pronunțat prezenta încheiere,

CURTEA,

Prin cererea înregistrată pe rolul acestei instanțe în data de 4.02.2022, petentul X a solicitat îndreptarea erorilor materiale strecurate în minuta Sentinței civile nr. 1/4.01.2022, pronunțate în Dosarul nr. 8.178/2/2021, de către Curtea de Apel București — Secția a IX-a, în sensul de:

— a se menționa în alineatul 16 al minutei că pârâții Guvernul României și C.N.S.U. au fost obligați la plata a câte unei sume de 10 lei, fiecare, cu titlu de cheltuieli de judecată, constând în taxă de timbru către intervenient, și nu către reclamant, cum din eroare s-a menționat;

— a se menționa în alineatul 6 al minutei că ceea ce s-a respins a fost excepția puterii de lucru judecat, astfel cum a fost invocată de pârâtul C.N.S.U. și nu excepția autorității de lucru judecat.

Analizând cererea, instanța constată:

În ceea ce privește alineatul 16 al minutei, se reține că, într-adevăr, suma de 20 de lei, reprezentând cheltuieli de judecată, constând în taxă de timbru, a fost solicitată de la pârâți

(câte 10 lei fiecare), de către intervenientul accesoriu X (acesta fiind cel care a plătit această taxă — IV, 122—123), și nu de către reclamantul X (care a achitat o taxă de 70 de lei și care a fost acordată prin alineatul 14 al minutei).

Ca atare, în baza art. 442 din noul Cod de procedură civilă, se impune îndreptarea erorii materiale strecurate în alineatul 16, în sensul menționării, ca beneficiar al cheltuielilor de judecată, a intervenientului, în locul reclamantului.

În ceea ce privește alineatul 6 al minutei, se reține că, într-adevăr, în cuprinsul întâmpinării depuse la cererea modificatoare, pârâtul C.N.S.U. (IV, fila 2) a invocat excepția puterii de lucru judecat (provizorie) prin raportare la soluțiile pronunțate în alte dosare, ce au avut ca obiect anularea H.G. nr. 1.242/2021 și a H.C.N.S.U. nr. 112/2021 (în special, Dosarul nr. 6.757/2/2021, având ca reclamantă pe X).

Instanța reține că, deși intitulata excepție a puterii de lucru judecat, din perspectiva terminologiei utilizate de art. 430—432 din noul Cod de procedură civilă, excepția invocată de C.N.S.U. are, în realitate, denumirea de excepție a autorității de lucru judecat, observându-se că art. 431 din noul Cod de procedură civilă subsumează acestei denumiri atât ipoteza introducerii unei acțiuni identice cu o acțiune soluționată anterior de instanță (aceleași părți, același obiect, aceeași cauză), cât și ipoteza introducerii unei acțiuni diferite, dar care are legătură cu o acțiune soluționată anterior (ipoteză evocată de pârâtul C.N.S.U.).

În consecință, utilizarea în cuprinsul minutei a sintagmei „excepția autorității de lucru judecat” nu constituie o eroare materială, ci consecința apelării la formularea Codului de procedură civilă.

Ca atare, sub acest aspect, cererea de îndreptare a erorii materiale urmează a fi respinsă.

PENTRU ACESTE MOTIVE,

În numele legii,

DISPUNE:

Admite în parte cererea formulată de petentul X cu domiciliul în București, str. X, sectorul X, privind îndreptarea erorilor materiale strecurată în minuta Sentinței civile nr. 1 din data de 4.01.2022, pronunțată de Curtea de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 8.178/2/2021, privind cererea de chemare în judecată formulată de reclamantul X, cu domiciliul ales pentru comunicarea actelor de procedură în municipiul București, bd. X, sectorul X, și intervenientul X, cu domiciliul în București, str. X, sectorul X, împotriva pârâților Guvernul României, cu sediul în București, Piața Victoriei nr. 1, sectorul 1, și Comitetul Național pentru Situații de Urgență, cu sediul în București, Piața Revoluției nr. 1A, sectorul 1.

Îndreaptă eroarea materială strecurată în minuta Sentinței civile nr. 1/4.01.2022, pronunțată în Dosarul nr. 8.178/2/2021, de către Curtea de Apel București — Secția a IX-a, în sensul că în alineatul 16 al minutei se va menționa:

„Obligă pârâții Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență la plata către intervenient a câte unei sume de 10 lei, fiecare, cu titlu de cheltuieli de judecată, constând în taxă de timbru”,

în loc de:

„Obligă pârâții Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență la plata către reclamant a câte unei sume de 10 lei, fiecare, cu titlu de cheltuieli de judecată, constând în taxă de timbru”, cum din eroare s-a menționat.

Respinge în rest cererea de îndreptare a erorilor materiale, ca neîntemeiată.

Cu recurs în 15 zile de la comunicare. Recursul se va depune la Curtea de Apel București, sub sancțiunea nulității.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților, prin intermediul grefei instanței, în condițiile art. 396 alin. (2) din noul Cod de procedură civilă, azi, 14.07.2022.

Președinte,

X

Grefier,

X

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

ÎNCHIERE

Ședința publică de la 22 iunie 2023

Dosar nr. 8.178/2/2021

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

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

La apelul nominal făcut în ședință publică, răspund recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență prin reprezentant legal Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, prin consilier juridic, cu delegație atașată la dosar, intimatul-reclamant X, prin avocat X, cu împuternicire avocațială atașată la dosarul cauzei, intimatul-intervenient X, personal, lipsind recurentul-pârât Guvernul României prin Secretariatul General al Guvernului și intimatul-pârât Ministerul Afacerilor Interne — Direcția juridică.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

Se prezintă referatul cauzei, magistratul-asistent învederând următoarele aspecte:

— la termenul anterior a fost invocată excepția tardivității recursului formulat de pârâțul Guvernul României împotriva soluției prin care s-a dispus suspendarea anumitor articole ale H.G. nr. 1.242/2021, cauza fiind amânată pentru a da posibilitatea părților lipsă să formuleze un punct de vedere cu privire la excepția invocată;

— recurentul-pârât Guvernul României a formulat un punct de vedere prin care a arătat că recursul a fost declarat prin poștă electronică (e-mail) la data de 22 decembrie 2022, atașând dovada în acest sens;

— intimatul-intervenient a depus în dimineața ședinței de judecată practică judiciară, respectiv decizia pronunțată în Dosarul nr. 7.277/2/2021.

Recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență prin reprezentant legal Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, prin consilier juridic, depune la dosar practică judiciară, pe care o apreciază relevantă în soluționarea cauzei.

Cu titlu prealabil, intimatul-intervenient, prezent personal, invocă excepția nulității celor trei recursuri formulate în prezenta cauză, apreciind că motivele invocate nu se circumscriu dispozițiilor art. 488 din Codul de procedură civilă.

Nemaifiind chestiuni prelabile de soluționat, în conformitate cu prevederile art. 392 din Codul de procedură civilă, Înalta Curte declară dezbaterile deschise și acordă cuvântul asupra

excepției nulității recursurilor formulate în prezenta cauză, excepției tardivității recursului formulat de pârâțul Guvernul României împotriva soluției prin care s-a dispus suspendarea anumitor articole ale H.G. nr. 1.242/2021, precum și pe fondul recursurilor declarate în prezenta cauză.

Recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență prin reprezentant legal Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, prin consilier juridic, solicită ca instanța să procedeze la admiterea sau respingerea excepției tardivității recursului formulat de pârâțul Guvernul României, raportat la dovezile depuse la dosarul cauzei.

Cu privire la recursul formulat de către recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență, având în vedere faptul că au fost indicate și dezvoltate motivele de casare prevăzute de dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 6 și 8 din Codul de procedură civilă, solicită respingerea excepției nulității.

În ceea ce privește celelalte două recursuri formulate, lasă la aprecierea instanței excepția invocată.

Pe fondul recursului declarat de pârâțul Comitetul Național pentru Situații de Urgență, solicită admiterea acestuia, reținerea cauzei spre rejudecare și, în urma rejudecării, respingerea în tot a cererii de chemare în judecată și a cererii de intervenție în interesul reclamantului.

Învederează faptul că în cuprinsul sentinței atacate nu se regăsesc aspecte privind cercetarea judecătorească pe care instanța a realizat-o cu privire la cererea de intervenție accesorie, soluția de admitere a acesteia fiind lipsită de orice motivare care să se circumscrie exigențelor art. 61—64 din Codul de procedură civilă.

Totodată, în ceea ce privește condiția determinării interesului, arată că aceasta vizează stabilirea folosului practic ce poate fi realizat de parte în concret, în eventualitatea admiterii formei procedurale exercitate. Or, simpla existență a unor dosare similare aflate pe rolul instanțelor de judecată nu reprezintă justificarea unui interes în cauză.

În ceea ce privește interesul reclamantului X de a formula cererea de chemare în judecată, instanța de fond nu a indicat în motivare un interes propriu, determinat, care să justifice admiterea acțiunii. Astfel, instanța nu a făcut referire la un drept determinat care să fie afectat de măsurile propuse prin H.C.N.S.U. nr. 112/2021. Instanța s-a substituit reclamantului considerând, fără temei, că a solicita acestuia dovezi ale intenției de a merge la un spectacol de teatru sau de a se caza într-o unitate turistică reprezintă o sarcină excesivă. În susținerea motivelor arătate invocă cu titlu de practică judiciară, Sentința civilă nr. 38/2022 a Curții de Apel Alba Iulia, pronunțată în Dosarul nr. 73/57/2022, și Decizia nr. 2.313/2023 a Înaltei Curți de Casație și Justiție — Secția contencios administrativ și fiscal, pronunțată în Dosarul nr. 476/2/2022, învederând faptul că, în cazuri similare, instanța a constatat că astfel de cereri sunt lipsite de interes.

În opinia sa, o motivare străină de natura actului dedus judecării este cea referitoare la existența sau inexistența pandemiei pe teritoriul României. Or, astfel cum a reținut instanța de fond în Dosarul nr. 4.657/2/2021 al Curții de Apel București, declararea pandemiei de organizația mondială competentă în materie este condiția esențială în vederea producerii de efecte juridice. Certificarea pandemiei are un caracter formal, întărind la nivel național starea de fapt a pandemiei cunoscută și conștientizată *erga omnes*.

De asemenea, precizează că instanța de fond, analizând legalitatea hotărârii de Guvern, a făcut o serie de afirmații care nu se susțin, respectiv faptul că Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne a formulat răspuns la observațiile Ministerului Justiției și Consiliului Legislativ, instanța ignorând însă faptul că Departamentul pentru Situații de Urgență este o structură operațională în cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Prin urmare, ministrul afacerilor interne reprezintă Ministerul Afacerilor Interne, personal, sau poate împuternici în acest sens persoanele aflate în subordinea sa, iar soluționarea observațiilor a fost repartizată spre soluționare de către ministrul afacerilor interne șefului acestei structuri.

Mai arată că, în mod greșit, instanța a reținut faptul că analiza factorilor de risc a fost întocmită de către o entitate necompetentă. Or, analiza factorilor de risc și măsurile propuse prin H.C.N.S.U. nr. 112/2021 au fost total justificate și proporționale raportat la perioada la care s-au referit.

Solicită cheltuieli de judecată constând în taxa judiciară de timbru.

Reprezentanta intimatului-reclamant, cu privire la excepția tardivității recursului formulat de Guvernul României, arată că numărul de ieșire al documentului de la instituție poartă data de 30 decembrie 2022, recursul fiind tardiv în ceea ce privește cererea de suspendare. În măsura în care instanța ar concluziona, pe baza documentelor aflate la dosar, faptul că recursul pe cererea de suspendare este tardiv, solicită admiterea excepției tardivității recursului.

În ceea ce privește excepția nulității recursurilor, având în vedere motivele arătate de către recurentul-intervenient, lasă la aprecierea instanței admiterea acestei excepții.

Pe fondul recursurilor formulate, solicită respingerea acestora, apreciind că sentința atacată este temeinică și legală.

Arată că instanța a motivat soluția dată asupra cererii de intervenție, indicând faptul că aceasta va fi admisă în principiu pentru motivele menționate în cuprinsul practicei, referindu-se la motivele pentru care cererea de anulare urmează să fie admisă, precum și faptul că, în mod corelativ, va fi admisă și cererea de intervenție accesorie, astfel cum reiese din cuprinsul paginii 126 a sentinței atacate. În ceea ce privește interesul intervenientului, astfel cum s-a subliniat și în fața instanței de fond, este relevant faptul că acesta nu se putea vaccina fiind hipertensiv, că a fost sancționat contravențional și i s-a restrâns accesul la numeroase activități. Cu privire la interesul reclamantului și la certificarea pandemiei, arată că aceste aspecte au fost detaliate, pe larg, atât în cuprinsul cererii inițiale, cât și prin notele scrise.

În continuare, arată că instanța de judecată a analizat excepția inadmisibilității cererii de suspendare și cererea de suspendare plecând de la premisa că starea de pandemie a existat în România, motivând soluția printr-o amplă analiză a dispozițiilor constituționale, a Recomandării Comitetului de

Miniștri, precum și a jurisprudenței Înaltei Curți de Casație și Justiție.

În ceea ce privește modalitatea de adoptare a H.C.N.S.U. nr. 112/2021, arată că această hotărâre nu a fost adoptată cu respectarea dispozițiilor legale incidente. Cu privire la analiza factorilor de risc, subliniază contradicția Comitetului Național pentru Situații de Urgență, respectiv faptul că acesta a susținut că scopul vaccinării a fost acela ca cetățenii să dobândească anticorpi, însă nu a ținut cont de faptul că anumite persoane dobândiseră anticorpi pe cale naturală, deși această împrejurare era dovedită prin buletine de sănătate eliberate de către instituții de sănătate din România. Mai mult, însuși ministrul sănătății a admis faptul că nu mai are niciun sens continuarea campaniei de vaccinare, întrucât aceasta nu a avut rezultatul așteptat.

În final, arată că măsurile adoptate prin H.C.N.S.U. nr. 112/2021 au pus în pericol sănătatea recurentului-reclamant, acesta fiind obligat să poarte mască de protecție, deși suferă de o afecțiune în care purtarea măștii de protecție este contraindicată. Pentru motivele prezentate solicită respingerea recursurilor, cu cheltuieli de judecată pe cale separată.

Intimatul-intervenient solicită admiterea excepției tardivității recursului formulat de către recurentul-pârât Guvernul României.

În ceea ce privește excepția nulității recursurilor, arată că la paginile 113—117 din sentința atacată se face referire la faptul că observațiile Consiliului Legislativ fie nu au fost motivate, fie au fost motivate în mod formal de către Departamentul pentru Situații de Urgență. Arată că prin cererea de recurs se susține că au fost motivate observațiile Consiliului Legislativ, fără a fi criticate cele cinci pagini din sentință care fac referire la acest aspect. Precizează faptul că acest motiv de nelegalitate extrinsecă conduce la nulitatea întregii hotărâri de Guvern, determinând totodată și nulitatea recursului.

Pe fond, solicită respingerea recursurilor ca nefondate și menținerea sentinței atacate ca fiind temeinică și legală, având în vedere faptul că prima instanță a realizat o corectă interpretare și aplicare a normelor de drept material și procedural, raportat la situația de fapt existentă în cauză.

Cu privire la pretinsa inexistență a interesului intervenientului, arată că în cuprinsul practicei sentinței atacate, la pagina 9, instanța face referire la acest aspect. În ceea ce privește critica referitoare la invocarea unor dosare similare de către intervenient, arată că această critică este străină de argumentele cuprinse, atât în cererea de intervenție, cât și în motivarea instanței. Or, s-a arătat faptul că intervenientul suferă de o anumită afecțiune, este prieten al reclamantului și drepturile acestora sunt în strânsă legătură. Prin urmare, arată că, în mod corect, s-a stabilit ca fiind admisibilă în principiu cererea de intervenție.

Cu privire la interesul substanțial, atât al intervenientului, cât și al reclamantului, arată că au fost depuse la dosar înscrisuri și materiale video atașate pe suport optic, prin care a fost dovedită vătămarea suferită. Consideră excesivă cerința părții adverse de a dovedi faptul că a fost restrâns accesul intervenientului și reclamantului într-o incintă sau la un anume spectacol, deoarece, conform dispozițiilor constituționale, drepturile individului se dobândează de la naștere și nu se impune ca acestea să fie dovedite.

Pe aspectul privind existența sau inexistența hotărârii de certificare a pandemiei, învederează că nu mai prezintă interes această critică, din moment ce a fost invocată excepția tardivității recursului formulat de către pârâtul Guvernul

României. Având în vedere faptul că această chestiune a fost reținută în motivarea excepției inadmisibilității cererii de suspendare, eventuala admitere a excepției tardivității recursului Guvernului României ar conduce la rămânerea fără finalitate a acestor argumente.

Mai învederează că a fost depusă la dosar o adresă din al cărei antet rezultă faptul că este emisă de către Departamentul pentru Situații de Urgență, prin șeful acestui departament. Deși recurenții invocă faptul că Ministerul Afacerilor Interne poate delega persoane care să substituie ministrul afacerilor interne, la dosar nu se regăsește nicio dovadă că ar fi avut loc o astfel de delegare.

Cu referire la analiza factorilor de risc, învederează faptul că a fost depus la dosar un ordin care atestă înființarea Centrului Național de Conducere și Coordonare a Intervenției. Precizează faptul că acest ordin nu a fost publicat în Monitorul Oficial, fiind un înscris fabricat *pro causa*.

Judecător,

X

Judecător,

X

Judecător,

X

ÎN ALTA CURTE,

având nevoie de timp pentru a delibera,
în conformitate cu prevederile art. 396 alin. (1) din Codul de procedură civilă,

DISPUNE:

Amână pronunțarea la data de 29 iunie 2023.

Pronunțată astăzi, 22 iunie 2023, prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței.

Magistrat-asistent,

X

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

ÎN CHEIERE

Ședința publică de la 29 iunie 2023

Dosar nr. 8.178/2/2021

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

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

Judecător,

X

Judecător,

X

Judecător,

X

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

ÎN ALTA CURTE,

având nevoie de timp pentru a delibera,
în conformitate cu prevederile art. 396 alin. (1) din Codul de procedură civilă,

DISPUNE:

Amână pronunțarea la data de 13 iulie 2023.

Pronunțată astăzi, 29 iunie 2023, prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței.

Magistrat-asistent,

X

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

DECIZIA Nr. 3.741

Ședința de la 13 iulie 2023

Dosar nr. 8.178/2021

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

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

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

ÎNALTA CURTE,

asupra recursurilor de față,

din examinarea lucrărilor din dosar, constată următoarele:

I. Circumstanțele cauzei

1.1. Obiectul acțiunii deduse judecării

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

1. anularea parțială a Hotărârii Guvernului nr. 1.242 din 8 decembrie 2021, în ceea ce privește articolele din anexele la aceasta, care permit participarea la diverse activități numai persoanelor vaccinate/imunizate/testate;

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

3. suspendarea Hotărârii Guvernului nr. 1.242 din 8 decembrie 2021 în ceea ce privește articolele din anexele la aceasta, care permit participarea la diverse activități numai persoanelor vaccinate/imunizate/testate;

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

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

1. în principal, anularea în întregime a Hotărârii Guvernului nr. 1.242 din 8 decembrie 2021 și a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 112/2021;

2. în subsidiar, anularea parțială a Hotărârii Guvernului nr. 1.242 din 8 decembrie 2021 și anularea parțială a anexei la Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență

nr. 112/2021, în ceea ce privește articolele care permit participarea la diverse activități numai persoanelor vaccinate/imunizate/testate;

3. în principal și în subsidiar, suspendarea Hotărârii Guvernului nr. 1.242 din 8 decembrie 2021 în ceea ce privește articolele din anexele la aceasta, care permit participarea la diverse activități numai persoanelor vaccinate/imunizate/testate;

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

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

1.2. Hotărârea instanței de fond

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

— a respins excepția lipsei calității Direcției generale juridice a Ministerului Afacerilor Interne de reprezentant al Ministerului Afacerilor Interne, ca neîntemeiată;

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

— a respins acțiunea introdusă de reclamantul X, împotriva pârâtului Ministerul Afacerilor Interne, ca fiind promovată împotriva unei persoane fără calitate procesuală pasivă;

— a respins excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtului Guvernul României, în privința capătului de cerere având ca obiect anularea H.C.N.S.U. nr. 112/2021, ca lipsită de obiect;

— a respins excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtului Comitetul Național pentru Situații de Urgență, în privința capetelor de cerere având ca obiect suspendarea și anularea H.G. nr. 1.242/2021, ca lipsită de obiect;

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

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

— a respins excepția inadmisibilității acțiunii pentru neparcurgerea procedurii prealabile, ca neîntemeiată;

— a respins excepția lipsei de interes, ca neîntemeiată;

— a admis acțiunea introdusă de reclamantul X împotriva pârâților Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență;

— a admis cererea de intervenție accesorie formulată de intervenientul X, în interesul reclamantului;

— în baza art. 6 din CEDO, a art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, a Deciziei CCR nr. 392/2021, a suspendat executarea față de reclamant a dispozițiilor din anexele H.G. nr. 1.242/2021 care condiționează accesul și participarea reclamantului la servicii și activități, indiferent de persoana fizică sau juridică, de drept privat sau de drept public, care le asigură sau care le organizează, de prezentarea dovezii trecerii prin boală/a dovezii realizării schemei complete de vaccinare/a dovezii testării, până la data încetării aplicabilității acestui act normativ;

— a anulat H.G. nr. 1.242/2021 și H.C.N.S.U. nr. 112/2021;

— a obligat pârâții Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență, în solidar, la plata către reclamant a sumei de 70 lei, cu titlu de cheltuieli de judecată, constând în taxa de timbru;

— a respins cererea reclamantului privind obligarea la plata cheltuielilor derivate din factura seria AV nr. 0152/31.12.2021, ca neîntemeiată;

— a obligat părțile Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență la plata către reclamant a câte unei sume de 10 lei, fiecare, cu titlu de cheltuieli de judecată, constând în taxa de timbru.

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

— a admis în parte cererea formulată de petentul X privind îndreptarea erorilor materiale strecurată în minuta Sentinței civile nr. 1 din data de 4.01.2022, pronunțată de Curtea de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 8.178/2/2021, privind cererea de chemare în judecată formulată de reclamantul X și intervenientul X împotriva părților Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență;

— a îndreptat eroarea materială strecurată în minuta Sentinței civile nr. 1/4.01.2022, pronunțată în Dosarul nr. 8.178/2/2021, de către Curtea de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, în sensul că în alineatul 16 al minutei se va menționa: „Obligă părțile Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență, la plata către intervenient a câte unei sume de 10 lei, fiecare, cu titlu de cheltuieli de judecată, constând în taxa de timbru”, în loc de „Obligă părțile Guvernul României și Comitetul Național pentru Situații de Urgență, la plata către reclamant a câte unei sume de 10 lei, fiecare, cu titlu de cheltuieli de judecată, constând în taxa de timbru”, cum din eroare s-a menționat;

— a respins în rest cererea de îndreptare a erorilor materiale, ca neîntemeiată.

1.3. Căile de atac exercitate în cauză

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

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

Totodată, a criticat Sentința civilă nr. 1 din 4.01.2022, apreciind că a fost dată cu aplicarea greșită a legii, fiind incident motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă.

Invocând jurisprudența și literatura de specialitate cu privire la faptul că *interesul* reprezintă o condiție generală ce trebuie îndeplinită în cadrul oricărui proces civil, recurentul-pârât a solicitat instanței să constate că, la acest moment, demersul judiciar având ca obiect suspendarea executării actului contestat a rămas lipsit de interes, întrucât actul nu mai este în vigoare, producându-și efectele timp de 30 de zile, începând cu data de 9 decembrie 2021. În sprijinul celor susținute, a redat din considerentele Deciziei nr. 1/2021 pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în Dosarul civil nr. 7.332/2/2020.

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

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

Prin cererea transmisă pe e-mail la 3.01.2023, pârâțul Guvernul României a criticat Sentința civilă nr. 1 din 4.01.2022, pronunțată de Curtea de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, invocând incidența motivelor de casare prevăzute de dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 6 și 8 din Codul de procedură civilă.

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

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

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

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

Mai mult decât atât, instanța de fond nu a făcut nicio referire la un drept determinat/determinabil, legat de persoana reclamantului, care să fie afectat de măsurile propuse prin H.C.N.S.U. nr. 112/2021 sau dispuse ulterior prin H.G. nr. 1.242/2021, ci și-a sprijinit soluția de anulare a acestor acte administrative pe aprecieri și considerații pur generale, fără legătură cu cauza și cadrul procesual stabilit prin cererea introductivă de instanță.

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

Mai mult decât atât, reclamantul și intervenientul au contestat valabilitatea H.G. nr. 1.242/2021 și H.C.N.S.U. nr. 112/2021 fără a indica o vătămare în concret a drepturilor, care sunt doar afirmate, cu caracter general, declarativ.

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

Așa fiind, a considerat că se poate statua că acțiunile persoanelor fizice se pot întemeia, ca regulă, pe încălcarea drepturilor subiective sau a intereselor legitime legate de aceste drepturi, iar, în mod excepțional, legea lasă posibilitatea de a nu fi declarate inadmisibile nici cererile unei persoane fizice care au drept teme încălcarea unui interes legitim public, cu condiția ca afirmarea încălcării acestuia să aibă un caracter subsidiar

față de invocarea unui drept subiectiv sau legitim privat, în condițiile art. 8 alin. (1) și (1²) din Legea nr. 554/2004.

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

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

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

În acest sens a indicat cu titlu de jurisprudență deciziile Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 3.973/29.07.2020 (Dosarul nr. 8.143/3/2020), nr. 4.188/9.09.2020 (Dosarul nr. 152/32/2020) și nr. 1/5.01.2021 (Dosarul nr. 7.332/20/2020), prin care instanța supremă a reținut, în esență, că, deși la momentul soluționării acțiunii, destinatarii actului administrativ erau obligați să se supună măsurilor instituite, ulterior, actul legislativ în discuție și-a epuizat toate efectele avute în vedere de autoritatea emitentă, acestea fiind supuse limitei temporale reglementate expres chiar în cuprinsul acestuia.

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

Declararea pandemiei de către Organizația Mondială a Sănătății are aplicabilitate directă pe teritoriul statului român, întrucât România a devenit membră a Organizației Mondiale a Sănătății la data de 8 iunie 1948, în urma acceptării Constituției O.M.S. adoptate la New York la 22 iulie 1946, prin Decretul nr. 965 din 22 mai 1948, publicat în Buletinul Oficial al Republicii Populare Române nr. 125/1.06.1948.

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

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

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

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

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

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

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

Astfel, prin Rezoluția nr. 74/240 din 3.04.2020, Adunarea Generală a O.N.U. a recunoscut că „*pandemia de COVID-19 necesită un răspuns global bazat pe unitate, solidaritate și pe o cooperare multilaterală revigorată*” și a încurajat statele să colaboreze pentru a găsi soluțiile potrivite pentru gestionarea și depășirea crizei sanitare.

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

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

De altfel, Curtea de Apel București, prin Sentința nr. 1.092/2021 pronunțată în Dosarul nr. 4.657/2/2021, a constatat, în mod just, faptul că sunt îndeplinite prevederile art. 3 lit. o) din Legea nr. 136/2020, precum și faptul că din definițiile stipulate se desprinde faptul că numai Organizația Mondială a Sănătății poate declara pandemia potrivit competențelor sale care reies din constituția sa (capitolul II).

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

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

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

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

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

A considerat că este total greșită reținerea de către prima instanță a faptului că ministrul afacerilor interne nu și-a asumat sub semnătură proiectul hotărârii de Guvern, supoziție nefondată, bazată pe un simplu document depus la dosarul cauzei și fără a efectua cercetarea judecătorească prin solicitarea documentelor care au stat la baza adoptării H.G. nr. 1.242/2021 de la emitentul Adresei nr. 30.175/8.12.2021.

Totodată, a precizat că a atașat, în copie certificată cu originalul, Adresa nr. 30.175/8.12.2021, prin care sunt înaintate, în original, către Secretariatul General al Guvernului proiectul Hotărârii Guvernului nr. 1.242/2021, răspunsul la observațiile Ministerului Justiției și nota de fundamentare a proiectului de act normativ semnată de ministrul afacerilor interne.

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

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

În ceea ce privește evaluarea preliminară și necesitatea adoptării măsurilor, recurentul-pârât a precizat că măsurile au fost adoptate ținând seama de propunerile din hotărârile Comitetului Național pentru Situații de Urgență, dintre care ultima cu nr. 112/2021.

Propunerile regăsite în H.C.N.S.U. nr. 112/2021 au fost elaborate în urma efectuării unei analize minuțioase a factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 5.12.2021 realizate de specialiști în domeniul sănătății publice și al situațiilor de urgență.

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

Relevant în aprecierea temeiniciei actului îl reprezintă faptul că la baza hotărârii contestate au stat analizele unor specialiști, reuniți în Grupul de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României, măsurile fiind propuse având în vedere evoluția răspândirii infecției la nivel

național și riscurile pe care le poate genera, iar instanța nu se poate substitui autorității într-o analiză de oportunitate, fără a depăși limitele controlului jurisdicțional asupra excesului de putere.

Analiza factorilor de risc din data de 5.12.2021 cuprinde toate elementele de fapt necesare pentru a lua o decizie informată, dar și propunerea de a menține starea de alertă.

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

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

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

Măsurile contestate se circumscriu sferei drepturilor care pot fi restrânse de autoritățile competente și reprezintă o restrângere, justificată obiectiv, a exercițiului libertății de circulație și a libertății întrunirilor. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a apreciat că statele au rolul de organizator neutru și imparțial, vechind totodată la amenajarea tuturor intereselor aflate în joc (a se vedea, *mutatis mutandis*, cauzele *Aktas c. Franței*, *Bayrak c. Franței*, *Gamaleddyn c. Franței*, *Ghazal c. Franței*, *Singh c. Franței*, decizii din 30 iunie 2009).

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

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

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

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

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

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

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

În legătură cu principiul egalității regăsit la art. 16 alin. (1) din Constituția României, recurentul-pârât a arătat că nu se poate reține încălcarea principiului egalității și, implicit, existența unei discriminări decât atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, fără să existe o motivare obiectivă și rezonabilă.

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

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

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

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

Drept rezultat, autorizațiile de comercializare acordate de Uniune în temeiul regulamentului respectiv, inclusiv evaluarea aferentă a medicamentului în cauză în ceea ce privește calitatea, siguranța și eficacitatea, sunt valabile în toate statele membre. În plus, procedurile de monitorizare a eficacității și de

supraveghere a medicamentelor autorizate în temeiul regulamentului respectiv se realizează la nivel central pentru toate statele membre. Participarea statelor membre la analiza și aprobarea evaluării este asigurată prin intermediul diverselor comitete și grupuri. Autorizarea prin intermediul procedurii centralizate asigură încrederea în faptul că toate statele membre se pot baza pe datele privind eficacitatea și siguranța, precum și pe consecvența calității loturilor utilizate pentru vaccinare.

Totodată, instanța trebuia să țină seama de faptul că, alături de dovada vaccinării împotriva virusului SARS-CoV-2 și trecerea a 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, sunt prevăzute și măsuri alternative: dovada unui rezultat negativ al unui test RT-PCR nu mai vechi de 72 de ore; dovada unui rezultat negativ certificat al unui test antigen rapid nu mai vechi de 24 de ore; dovada că persoana se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu SARS-CoV-2.

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

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

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

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

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

A mai arătat că interesul public legitim, în speță, asigurarea sănătății publice, determină dispunerea unor măsuri restrictive, instituite în vederea protejării cetățenilor. În acest sens a indicat, cu titlu exemplificativ, considerentele pct. 45 și 53 ale Deciziei nr. 391 a Curții Constituționale din data de 7 iunie 2021, publicată în Monitorul Oficial nr. 719 din data de 22 iulie 2021; considerentele pct. 51 și 53—55 ale Deciziei nr. 392 a Curții Constituționale din data de 8 iunie 2021, publicată în Monitorul Oficial nr. 688 din data de 12 iulie 2021.

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

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

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

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

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

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

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

Mai mult decât atât, instanța de fond nu a făcut nicio referire la un drept determinat/determinabil, legat de persoana reclamantului, care să fie afectat de măsurile propuse prin H.C.N.S.U. nr. 112/2021 sau dispuse ulterior prin H.G. nr. 1.242/2021, ci și-a sprijinit soluția de anulare a acestor acte administrative pe aprecieri și considerații pur generale, fără legătură cu cauza și cadrul procesual stabilit prin cererea introductivă de instanță.

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

Mai mult decât atât, reclamantul și intervenientul au contestat valabilitatea H.G. nr. 1.242/2021 și H.C.N.S.U. nr. 112/2021 fără a indica o vătămare în concret a drepturilor, care sunt doar afirmate, cu caracter general, declarativ.

A mai arătat recurentul-pârât că vătămarea interesului se apreciază prin raportare la noțiunea de interes legitim privat în

cadru contenciosului subiectiv, deoarece, conform art. 2 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 554/2004, prin interes legitim privat se înțelege posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat.

Așa fiind, a considerat că se poate statua că acțiunile persoanelor fizice se pot întemeia, ca regulă, pe încălcarea drepturilor subiective sau a intereselor legitime legate de aceste drepturi, iar, în mod excepțional, legea lasă posibilitatea de a nu fi declarate inadmisibile nici cererile unei persoane fizice care au drept temeii încălcarea unui interes legitim public, cu condiția ca afirmarea încălcării acestuia să aibă un caracter subsidiar față de invocarea unui drept subiectiv sau legitim privat, în condițiile art. 8 alin. (1) și (12) din Legea nr. 554/2004.

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

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

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

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

Declararea pandemiei de către Organizația Mondială a Sănătății are aplicabilitate directă pe teritoriul statului român, întrucât România a devenit membră a Organizației Mondiale a Sănătății la data de 8 iunie 1948, în urma acceptării Constituției O.M.S. adoptate la New York la 22 iulie 1946, prin Decretul nr. 965 din 22 mai 1948, publicat în Buletinul Oficial al Republicii Populare Române nr. 125/1.06.1948.

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

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

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

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

Emergența infecției cu noul coronavirus sau coronavirusul sindromului acut respirator sever 2, denumit în continuare

SARS-CoV-2, a condus la o răspândire rapidă a COVID-19 în întreaga lume, fapt ce a determinat Organizația Mondială a Sănătății să declare la data de 30 ianuarie 2020 COVID-19 o urgență de sănătate publică de interes internațional, care a generat declararea pandemiei de COVID-19 în data de 11 martie 2020.

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

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

Astfel, prin Rezoluția nr. 74/240 din 3.04.2020, Adunarea Generală a O.N.U. a recunoscut că „*pandemia de COVID-19 necesită un răspuns global bazat pe unitate, solidaritate și pe o cooperare multilaterală revigorată*” și a încurajat statele să colaboreze pentru a găsi soluțiile potrivite pentru gestionarea și depășirea crizei sanitare.

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

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

De altfel, Curtea de Apel București, prin Sentința nr. 1.092/2021 pronunțată în Dosarul nr. 4.657/2021, a constatat, în mod just, faptul că sunt îndeplinite prevederile art. 3 lit. o) din Legea nr. 136/2020, precum și faptul că din definițiile stipulate se desprinde faptul că numai Organizația Mondială a Sănătății poate declara pandemia potrivit competențelor sale care reies din constituția sa (capitolul II).

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

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

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

În privința celui de-al doilea motiv de recurs, întemeiat pe dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă,

recurentul-pârât a susținut că instanța de fond a făcut o greșită aplicare a legii pentru motivele prezentate în continuare:

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

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

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

Este total greșită reținerea de către instanță a faptului că ministrul afacerilor interne nu și-a asumat sub semnătură proiectul hotărârii de Guvern, supoziție nefondată, bazată pe un simplu document depus la dosarul cauzei și fără a efectua cercetarea judecătorească prin solicitarea documentelor care au stat la baza adoptării H.G. nr. 1.242/2021 de la emitentul Adresei nr. 30.175/8.12.2021.

A arătat că a atașat, în copie certificată cu originalul, Adresa nr. 30.175/8.12.2021, prin care sunt înaintate, în original, către Secretariatul General al Guvernului proiectul Hotărârii Guvernului nr. 1.242/2021, răspunsul la observațiile Ministerului Justiției și nota de fundamentare a proiectului de act normativ semnată de ministrul afacerilor interne.

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

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

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

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

Astfel, până la adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 574 din 28 aprilie 2022 privind organizarea și funcționarea Centrului Național de Coordonare și Conducere a Intervenției și a centrelor județene, respectiv al municipiului București de coordonare și conducere a intervenției, precum și relația acestora cu comitetele pentru situații de urgență, cadrul normativ pentru funcționarea C.N.C.C.I. a fost asigurat de H.G.

nr. 1.491/2004 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind structura organizatorică, atribuțiile, funcționarea și dotarea comitetelor și centrelor operative pentru situații de urgență.

Pe durata stării de alertă generate de pandemia de COVID-19, în temeiul prevederilor art. 71 din O.U.G. nr. 11 din 11.02.2020 privind stocurile de urgență medicală, precum și unele măsuri aferente instituirii carantinei, cu modificările și completările ulterioare aduse de Legea nr. 20 din 17 martie 2020, al prevederilor art. 14 din H.G. nr. 557 din 3.08.2016 privind managementul tipurilor de risc, al prevederilor art. II pct. 12 din O.U.G. nr. 68/2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu incidență în domeniul managementului situațiilor de urgență și al protecției civile, precum și al prevederilor art. 5 lit. f) din Legea nr. 55 din 15.05.2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, a fost emis Ordinul comandantului acțiunii nr. 74.523/17.03.2020 privind activitatea C.N.C.C.I. cu participarea de personal a instituțiilor/autorităților care asigură funcții de sprijin, conform prevederilor H.G. nr. 557/2016 privind managementul tipurilor de risc, precum și modul de organizare, încadrare și programul zilnic de lucru pe secțiuni în cadrul C.N.C.C.I.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aspectele științifice, de natură medicală, țin de aprecierea informațiilor furnizate de propunerile Grupului de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României, de analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României, realizată la nivelul Centrului Național de Coordonare și Conducere a Intervenției, sau propunerile Institutului Național de Sănătate Publică, documente tehnice care au stat la baza adoptării hotărârilor C.N.S.U.

Marja de apreciere privind stabilirea măsurilor propuse de Comitetul Național pentru Situații de Urgență reflectă dreptul de apreciere al autorității administrative și se bazează pe teza fundamentală a puterii discreționare de care dispune administrația, apreciere lăsată la latitudinea celui chemat să aplice legea, de a opta între mai multe căi posibil de urmat pentru a ajunge la scopul stabilit de legiuitor.

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

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

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

1.4. **Apărările formulate în cauză**

În cauză nu s-au formulat întâmpinări.

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

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

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

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

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

În ceea ce privește discriminarea, în plus față de argumentele expuse în fața instanței de fond, intimatul-reclamant a susținut că în presa internațională au apărut numeroase articole de specialitate din care rezultă că măsurile restrictive nu au fost eficiente în ceea ce privește combaterea răspândirii pandemiei, iar vaccinarea nu are rezultatul preconizat la debutul campaniei de vaccinare.

1.5. Procedura de soluționare a recursurilor

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

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

II. Soluția instanței de recurs

2.1. Argumentele de fapt și de drept relevante

Examinând cu prioritate excepția tardivității recursului formulat de pârâțul Guvernul României împotriva soluției prin care s-a dispus suspendarea dispozițiilor din anexele la H.G. nr. 1.242/2021, invocată din oficiu, Înalta Curte o va respinge, având în vedere dovezile depuse de recurentul-pârât cu privire la data transmiterii cererii de recurs.

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

La data de 11 mai 2023, în ședință publică, Înalta Curte a invocat excepția tardivității recursului Guvernul României prin Secretariatul General al Guvernului împotriva soluției prin care s-a dispus suspendarea dispozițiilor din anexele H.G. nr. 1.242/2021 și a amânat cauza pentru a da posibilitatea părților să depună un punct de vedere cu privire la excepția invocată.

Recurentul-pârât Guvernul României, prin Secretariatul General al Guvernului, a arătat că recursul formulat împotriva soluției prin care s-a dispus suspendarea dispozițiilor din anexele la H.G. nr. 1.242/2021 a fost transmis instanței la data

de 22 decembrie 2022 prin intermediul poștei electronice (e-mail) și a depus dovada în acest sens (atașată la fila 179 din dosarul de recurs).

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

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

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

Prin urmare, în raport cu data comunicării sentinței atacate, respectiv 16 decembrie 2022, fără a intra în calcul ziua de la care a început să curgă termenul (16.12.2022) și nici ziua când acesta s-a împlinit (22.12.2022), astfel cum prevăd expres dispozițiile art. 181 alin. (1) pct. 2 din Codul de procedură civilă, Înalta Curte constată că recursul formulat de pârâțul Guvernul României, prin Secretariatul General al Guvernului, împotriva soluției prin care s-a dispus suspendarea dispozițiilor din anexele la H.G. nr. 1.242/2021 a fost declarat cu respectarea termenului de 5 zile de la comunicarea hotărârii recurate, prevăzut de art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004.

Cu privire la excepția nulității recursurilor declarate de pârâți, invocată în ședință publică de intimatul-intervenient X, Înalta Curte o va respinge constatând că recurenții-pârâți au formulat argumente de ordin critic care se circumscriu motivelor de casare prevăzute de art. 488 alin. (1) pct. 6 și 8 din Codul de procedură civilă. În concret, prin motivele de casare s-au invocat: nemotivarea soluției de admitere a cererii de intervenție; motivarea insuficientă a existenței unui interes al reclamantului și, respectiv, al intervenientului; o motivare străină de natura actului dedus judecătii; pronunțarea hotărârii recurate cu interpretarea și aplicarea eronată a normelor materiale incidente în cauză cu privire la natura juridică a H.C.N.S.U. nr. 112/2021, la respectarea procedurii de emitere a H.G. nr. 1.242/2021, la justificarea obiectivă a măsurilor adoptate prin actele normative atacate și la existența unei discriminări.

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

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

O primă critică de nelegalitate formulată de recurentul-pârât Guvernul României a vizat soluția primei instanțe prin care s-a dispus suspendarea executării, față de reclamant, a dispozițiilor din anexele la H.G. nr. 1.242/2021 până la data încetării aplicabilității acestui act normativ. În esență, s-a susținut că, la acest moment, demersul judiciar având ca obiect suspendarea executării actului contestat a rămas lipsit de interes, întrucât actul nu mai este în vigoare, producându-și efectele timp de 30 de zile, începând cu data de 9 decembrie 2021.

Înalta Curte amintește că, potrivit art. 483 alin. (3) din Codul de procedură civilă, „*Recursul urmărește să supună Înaltei Curți de Casație și Justiție examinarea, în condițiile legii, a conformității hotărârii atacate cu regulile de drept aplicabile*”, legiuitorul înțelegând să încadreze calea de atac a recursului în rândul căilor extraordinare de atac, obiectul său fiind acela al verificării aspectelor de nelegalitate indicate în mod expres și limitativ de dispozițiile art. 488 din Codul de procedură civilă.

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

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

Prin H.G. nr. 1.242/2021 s-a dispus prelungirea stării de alertă pe teritoriul României, pe o perioadă de 30 de zile, cu începere din data de 9.12.2021, fiind stabilite, totodată, măsurile de prevenire și control ale infecțiilor cu coronavirusul SARS-CoV-2, condițiile concrete de aplicare și destinatarii acestor măsuri, precum și instituțiile și autoritățile publice care pun în aplicare sau urmăresc respectarea aplicării măsurilor.

Or, în cauză, la momentul pronunțării sentinței atacate, respectiv 4.01.2022, dispozițiile contestate din anexele la H.G. nr. 1.242/2021 (care condiționau accesul și participarea reclamantului la servicii și activități de prezentarea dovezii trecerii prin boală/a dovezii realizării schemei complete de vaccinare/a dovezii testării) produceau efecte juridice, iar destinatarii actului administrativ erau obligați să se supună măsurilor instituite prin acesta, având astfel interes să întrerupă efectele hotărârii de Guvern înainte de expirarea duratei lor.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

circumscrie motivului de casare vizând interpretarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material incidente.

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

În ceea ce privește natura juridică a H.C.N.S.U. nr. 112/2021, Înalta Curte constată că prima instanță în mod corect a reținut că legalitatea acestui act nu poate fi analizată separat, ci doar în contextul în care el este privit ca o operațiune administrativă ce a stat la baza adoptării H.G. nr. 1.242/2021, potrivit art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

Prin H.C.N.S.U. nr. 112 din 7.12.2021 Comitetul Național pentru Situații de Urgență a propus prelungirea stării de alertă pe întreg teritoriul național, pentru o perioadă de 30 de zile, începând cu data de 9.12.2021, fiind indicate și măsurile de prevenție propuse a fi adoptate de la această dată.

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

Prin H.G. nr. 1.242/2021 s-a dispus prelungirea stării de alertă pe teritoriul României, pe o perioadă de 30 de zile, cu începere din data de 9.12.2021, fiind stabilite, totodată, măsurile de prevenire și control ale 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.

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

Amintește Înalta Curte că, potrivit art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, „Instanța este competentă să se pronunțe, în afara situațiilor prevăzute la art. 1 alin. (6), și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecării”.

H.C.N.S.U. nr. 112/2021 atacată în speță reprezintă, așa cum s-a arătat și anterior, o propunere, fiind emisă pe traseul de adoptare al Hotărârii nr. 1.242/2021 din 8 decembrie 2021 a Guvernului României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 1166 din 8 decembrie 2021.

În aceste condiții, legalitatea H.C.N.S.U. nr. 112/2021 nu poate fi analizată în mod similar analizei legalității unui act administrativ, ci, așa cum corect a reținut judecătorul fondului, doar în contextul în care ea este privită ca o operațiune administrativă ce stă la baza H.G. nr. 1.242/2021, potrivit art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

Față de dispozițiile legale anterior menționate, criticile aduse de recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență referitoare la reținerea în mod greșit de către prima instanță a faptului că analiza factorilor de risc a fost întocmită de o entitate care nu își poate desfășura activitatea, motiv pentru care nu poate fi luată în considerare la fundamentarea Hotărârii C.N.S.U. nr. 112/2021, sunt lipsite de relevanță, în contextul în care nu se poate examina legalitatea acestui act în sine, independent de examinarea legalității H.G. nr. 1.242/2021.

Tot din perspectiva motivului de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă, recurenții-pârâți au criticat modul în care instanța de fond a interpretat și aplicat dispozițiile legale atunci când a analizat motivele de nelegalitate ale H.G. nr. 1.242/2021, invocate de intimatul-reclamant.

În ceea ce privește procedura de emiteră a H.G. nr. 1.242/2021, prima instanță a reținut că ministrul afacerilor interne nu și-a însușit, prin semnătură, proiectul de hotărâre final și adresa de înaintare a acestuia, fiind încălcate prevederile art. 1 alin. (2), art. 3 alin. (1), art. 4 alin. (3), art. 5 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 prin raportare la art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020,

precum și ale art. 84 din Legea nr. 24/2000 coroborate cu H.G. nr. 561/2009.

Analizând actele dosarului, prin raportare la criticile de nelegalitate invocate și dispozițiile legale incidente, Înalta Curte constată că interpretarea dată de prima instanță referitoare la nerespectarea condițiilor formale de adoptare a H.G. nr. 1.242/2021 este una corectă și se impune a fi menținută.

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

Totodată, dispozițiile art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, invocate în preambulul H.G. nr. 1.242/2021 și contestate în cauză, prevăd că: „Starea de alertă se instituie de Guvern prin hotărâre, la propunerea ministrului afacerilor interne, și nu poate depăși 30 de zile. Starea de alertă poate fi prelungită, pentru motive temeinice, pentru cel mult 30 de zile, prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului afacerilor interne.”

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

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

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

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

În acest sens, dispozițiile H.G. nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, care, de altfel, au fost și invocate în cadrul adreselor de înaintare a propunerilor de Guvern, prevăd la art. 15 o distincție clară între *proiectul de act normativ* și *instrumentele de prezentare și motivare* care îl însoțesc (respectiv nota de fundamentare), impunând condiția ca însuși proiectul de act normativ să fie semnat de inițiator, nu doar nota de fundamentare.

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

Or, în speță, chiar dacă ministrul afacerilor interne a semnat nota de fundamentare a proiectului de act normativ și a contrasemnat Hotărârea nr. 1.242/2021 adoptată de Guvern, acesta nu a realizat dreptul de inițiativă normativă, astfel cum prevăd dispozițiile legale anterior referite.

În acest context, față de motivele extrinseci de nelegalitate, reținute de instanță pentru anularea actului administrativ cu caracter normativ, Înalta Curte constată că nu se mai impune analiza criticilor din recurs cu privire la caracterul just și proporțional al măsurilor impuse ori a celor prin care se contestă starea de discriminare reținută de instanța de fond. Invocarea caracterului necesar al măsurilor dispuse prin actul administrativ atacat, ca și imperativul protejării interesului public, nu este aptă

să suplinească neîndeplinirea de către actul administrativ a cerințelor de legalitate, sub aspectul urmării întocmai a procedurii prevăzute de lege pentru emiterea acestuia.

Cât privește recursul împotriva încheierii de ședință din camera de consiliu de la 14 iulie 2022, prin care s-a dispus obligarea Guvernului României la plata către intervenient a sumei de 10 lei cu titlu de cheltuieli de judecată, constând în taxă de timbru, Înalta Curte reține că recurentul-pârât s-a limitat la invocarea dispozițiilor pct. 8 al art. 488 alin. (1) din Codul de procedură civilă, fără a aduce critici concrete.

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

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

La baza obligației de restituire a cheltuielilor de judecată stă culpa procesuală, iar partea din vina căreia s-a purtat procesul

trebuie să suporte cheltuielile făcute, justificat, de partea care a câștigat procesul.

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

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

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

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

PENTRU ACESTE MOTIVE,

În numele legii,

DECIDE:

Respinge excepția tardivității recursului formulat de pârâtul Guvernul României împotriva soluției prin care s-a dispus suspendarea dispozițiilor din anexele la H.G. nr. 1.242/2021, invocată din oficiu.

Respinge excepția nulității recursurilor invocată de intimatul-intervenient X.

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

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

Definitivă.

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

Judecător,

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.

