



# MONITORUL OFICIAL

## AL

# ROMÂNIEI

Anul 191 (XXXV) — Nr. 872

PARTEA I  
LEGI, DECRETE, HOTĂRĂRI ȘI ALTE ACTE

Joi, 28 septembrie 2023

### SUMAR

Pagina

#### ACTE ALE INSTANTELOR DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

Sentința nr. 124 din 14 decembrie 2020 a Curții de Apel Iași —  
Secția contencios administrativ și fiscal..... 1–16

## ACTE ALE INSTANTELOR DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

CURTEA DE APEL IAȘI  
SECȚIA CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

### SENTINȚA Nr. 124/2020 din data de 14 decembrie 2020

Cod ECLI ECLI:RO:CAIAS:2020:004.000124

Dosar nr. 575/45/2020

Completul constituit din:

Președinte: Florin-Alexandru Andrei

Grefier: Angela Chirvasă

Pe rol se află pronunțarea în cauza contencios administrativ și fiscal privind cererea de chemare în judecată formulată de reclamantele S.C. ESPRESSO MARTINI — S.R.L. (Cafenea Bindu) — S.A., S.C. FIKA TIME — S.R.L. (Cafenea Fika), S.C. XERXESLUX — S.R.L. (Restaurant „La Cumătru”), S.C. EGGLECTIC BISTRO — S.R.L., S.C. SERALESS INC — S.R.L. (Restaurant Escape), S.C. MAGIC PIZZA — S.R.L., S.C. „BESTCONFORT” — S.R.L. (Restaurant „Fireribs”), în contradictoriu cu pârâțul Guvernul României, intervenient accesoriu M.A.I., având ca obiect anulare act administrativ cu caracter normativ.

Dezbaterile în prezenta cauză au avut loc în data de 11.12.2020, fiind consemnate în încheierea de ședință din aceea dată, care face parte integrantă din prezenta sentință, când, din lipsă de timp pentru deliberare, s-a amânat pronunțarea pentru astăzi, 14.12.2020, dându-se soluția de față;

#### CURTEA DE APEL,

prin Cererea înregistrată cu nr. 575/45/2020, reclamantele S.C. ESPRESSO MARTINI — S.R.L. (Cafenea Bindu) — S.A., S.C. FIKA TIME — S.R.L. (Cafenea Fika), S.C. XERXESLUX — S.R.L. (Restaurant „La Cumătru”), S.C. EGGLECTIC BISTRO — S.R.L., S.C. SERALESS INC — S.R.L. (Restaurant Escape), S.C. MAGIC PIZZA — S.R.L., S.C. „BESTCONFORT” — S.R.L. (Restaurant „Fireribs”) au chemat în judecată pârâțul Guvernul României, în temeiul dispozițiilor Legii nr. 554/2004, solicitând:

1. anularea dispozițiilor art. 6 pct. 1—3 din anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 967/2020;
2. anularea dispozițiilor art. 6 pct. 1—2 din anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 856/2020;
3. anularea dispozițiilor art. 1 pct. 6 și 7 din Hotărârea Guvernului nr. 935/2020;
4. suspendarea tuturor dispozițiilor sus-arătate, dispozițiilor art. 6 pct. 1—3 din anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 967/2020, dispozițiilor art. 6 pct. 1—2 din anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 856/2020 și dispozițiilor art. 1 pct. 6 și 7 din Hotărârea Guvernului nr. 935/2020, până la soluționarea definitivă a cauzei.

În motivarea cererii se arată că, raportat la dispozițiile art. 53 din Constituție:

1. dispozițiile contestate sunt neconstituționale;
  2. dispozițiile contestate nu sunt necesare și proporționale;
  3. dispozițiile contestate nu sunt motivate;
  4. dispozițiile contestate creează situații discriminatorii.
- I. Cu privire la cererea de anulare a dispozițiilor din cele trei acte administrative normative
1. Neconstituționalitatea restrângerilor de drepturi și libertăți dispuse prin hotărâri ale Guvernului, la propunerea Comitetului Național pentru Situații de Urgență
- Este o componentă a contenciosului administrativ ca instanța judecătorească să cenzureze politicile organelor administrative

manifestate prin acte administrative, atunci când acestea sunt nelegale și neconstituționale.

Instanțele de contencios administrativ exercită un control de constituționalitate asupra actelor normative asupra cărora Curtea Constituțională a României nu este competentă să exercite, în speță, acte normative inferioare legilor, respectiv acte normative secundare al căror emitent sunt organe administrative centrale sau locale: Guvern, ministere și structuri subordonate ministerelor și Guvernului.

Aceste aspecte au fost argumentate și prin Sentința nr. 612/3.11.2020 a Tribunalului Bacău, prin care a fost admisă o acțiune sinonimă celei de față:

„Normele constituționale nu disting însă în privința hotărârilor Guvernului în funcție de obiectul acestora. Astfel fiind, în lipsa unui regim constituțional derogatoriu pentru hotărârile Guvernului prin care se instituie starea de alertă, nu se poate conferi, prin acte infraconstituționale, un asemenea regim cu caracter de excepție. Ca urmare, hotărârea Guvernului prin care se instituie starea de alertă poate fi doar un act administrativ normativ, deci un act de reglementare secundară care pune în executare un act de reglementare primară.

Hotărârile Guvernului se emit numai pentru «organizarea executării legilor» [art. 108 alin. (2) — Actele Guvernului din capitolul III — Guvernul], în ceea ce privește hotărârile Guvernului, tocmai în considerarea naturii lor juridice, legiuitorul constituind a prevăzut competența de control a instanțelor de judecată. Sub acest aspect, Curtea Constituțională a reținut că separația puterilor în stat nu înseamnă lipsa unui mecanism de control între puterile statului, ci, dimpotrivă, presupune existența unui control reciproc, precum și realizarea unui echilibru de forțe între acestea. Actele puterii executive sunt cenzurate pe calea contenciosului administrativ (Decizia nr. 594 din 20 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 455 din 18 iunie 2008). Art. 1 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 stabilește că «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».

Dispozițiile art. 53 din Constituție prevăd:

«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.»

De asemenea, conform dispozițiilor art. 45 din Constituție, libertatea economică este o libertate fundamentală.

«Libertatea economică. Accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate.»

Totodată, conform dispozițiilor art. 135 din Constituție

«(1) Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență.

(2) Statul trebuie să asigure:

a) libertatea comerțului.»

Prin dispozițiile contestate s-a anulat libertatea economică și comercială a persoanelor juridice și fizice care-și desfășoară activitatea în domeniul restaurantelor și cafenelelor.

Hotărârile de Guvern nu sunt legi în sensul art. 53 din Constituție.

Potrivit considerentelor Deciziei Curții Constituționale nr. 152/2020:

«82. Dispozițiile art. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 prevăd posibilitatea ca, pe durata stării de asediu sau a

stării de urgență, exercițiul unor drepturi și al unor libertăți fundamentale să fie restrâns (cu excepția celor prevăzute la art. 32 din ordonanța de urgență, normă care interzice limitarea dreptului la viață, cu excepția cazurilor când decesul este rezultatul unor acte licite de război, tortura și pedepsele ori tratamentele inumane sau degradante, condamnarea pentru infracțiuni neprevăzute ca atare, potrivit dreptului național sau internațional, precum și restrângerea accesului liber la justiție), dar numai în măsura în care situația o cere și cu respectarea art. 53 din Constituție. Potrivit noimei constituționale, 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. Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o (care este aceeași cu cea care a determinat instituirea stării de urgență), să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.»

Nu se pot dispune restrângeri de drepturi și libertăți prin hotărâri ale unui organ administrativ, chiar dacă acesta este Guvernul.

Trimiterile din preambulul hotărârii la dispozițiile Legii nr. 55/2020 nu duc la satisfacerea condiției prevăzute de dispozițiile art. 53 din Constituție.

Dispozițiile Legii nr. 55/2020 nu conțin restrângeri efective de drepturi și libertăți. Dispozițiile art. 8 alin. (1) din Legea nr. 55/2020 prevăd că «(1) Pe durata stării de alertă se poate suspenda consumul produselor alimentare și băuturilor alcoolice și nealcoolice în spațiile comune de servire a mesei din restaurante, hoteluri, moteluri, pensiuni, cafenele sau alte localuri publice, atât în interiorul, cât și la terasele din exteriorul acestora.»

Așadar, Legea nr. 55/2020 nu produce efecte restrictive sau privative de drepturi și libertăți prin ea însăși, în speță nu restrânge libertatea economică prin ea însăși, ci prevede doar posibilitatea ca să se întâmple acest lucru pe durata stării de alertă. Acest aspect este relevant de formularea «se poate» din prevederile legii.

Restrângerea efectivă este dată de Guvern, prin hotărârile sale.

Așadar, restrângerea libertății economice este făcută printr-un act administrativ normativ, nu printr-o lege a Parlamentului, aspect care încalcă dispozițiile art. 53 din Constituție.

Prin urmare, dispozițiile art. 6 pct. 1—3 din anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 967/2020, dispozițiile art. 6 pct. 1—2 din anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 856/2020 și dispozițiile art. 1 pct. 6 și 7 din Hotărârea Guvernului nr. 935/2020 conțin dispoziții neconstituționale și se impune anularea acestora.

2. Dispozițiile actelor administrative criticate nu sunt motivate.

Motivarea actului administrativ presupune indicarea, în cuprinsul acestuia, a temeiurilor de fapt și de drept pentru care se adoptă o anumită măsură. Motivarea are menirea de a asigura evitarea dobândirii unor puteri discreționare de către autoritatea administrativă și de a prezenta într-un mod clar și neechivoc raționamentele și argumentele care fundamentează acea măsură. Motivarea actului administrativ poate ajuta instanța de contencios administrativ să verifice oportunitatea și temeinicia acelui act. Acest lucru devine cu atât mai important atunci când actul administrativ produce efecte restrictive sau privative de drepturi și libertăți.

În preambulul hotărârilor atacate, singura motivare constă în referirea constantă la un document intitulat „Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 9.11.2020”, întocmit la nivelul Centrului Național de Conducere și Coordonare a Intervenției.

Nu a reușit să identifice acest document în spațiul public online, dar cu siguranță că pârâtul are posibilitatea de a-l prezenta instanței.

În cuprinsul preambulelor, dincolo de referințe generice la „situația epidemiologică” și trimiterea expeditivă la documentul sus-arătat, care ar trebui să conțină o analiză a factorilor de risc, nu se furnizează în concret niciun argument științific pentru care trebuie luate în mod specific anumite măsuri privative ale libertății economice, și nu altele.

Există un document intitulat „Notă de fundamentare la Hotărârea Guvernului nr. 967/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 14 noiembrie 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19”, care conține o descriere și analiză a epidemiei, acest document fiind în mare parte identic cu celelalte note de fundamentare care au însoțit fiecare nouă hotărâre de Guvern care a prelungit starea de alertă, diferențele constând doar în aduceri la zi privind datele celor infectați sau internați.

Acest document este o analiză generală a situației epidemiologice din țară și a capacității medicale de gestionare. Acesta nu conține o analiză punctuală a factorilor de risc sau o ierarhizare a acestora, ci se vorbește generic despre luarea unor măsuri de prevenție prin purtarea de măști și păstrarea distanței sociale/fizice de 1,5 m.

Relevant cu privire la acest document este că nu se invocă niciun argument sau dovadă pentru care restaurantele și cafenelele ar constitui factori de risc ridicat pentru răspândirea virusului, în condițiile în care timp de luni de zile s-au impus condiții stricte de prevenție constând în distanțarea meselor, purtarea măștilor de personalul angajat, dezinfecții periodice ale spațiilor etc.

Nu se explică de ce restaurantele și cafenelele constituie factori cu grad mai ridicat de risc decât mallurile și hipermarketurile sau decât mijloacele de transport în comun care, de multe ori, sunt pline sau arhipline.

Singurul studiu realizat în România cu privire la sursele de răspândire a virusului, de care are cunoștință, este cel realizat de cercetători din cadrul Universității București și al universităților din Konstanz și Maribor și publicat în data de 22.07.2020, iar printre aspectele reținute în acest studiu este și acela că „Cel mai frecvent mod de transmitere a virusului în cadrul primelor rețele interumane a fost prin infecții de natură nosocomială” <https://unibuc.ro/prima-analiza-intrarea-covid-iq-in-romania/>.

Studiul analizează modul de propagare a virusului la începutul epidemiei, în martie. Studiul este accesibil integral doar în limba engleză, dar acesta afirmă, în esență, că principala modalitate de răspândire a virusului pe teritoriul României, după ce acesta a ajuns la noi cel mai probabil din Italia, este prin infecții spitalicești. De fapt, ordinea modalităților de răspândire este: 1. infecții nosocomiale — de la personalul medical sau de la alți bolnavi (marea majoritate), 2. infecții intrafamiliale, 3. infecții la locul de muncă și abia pe ultimul loc 4. infecții în spații publice închise precum școli sau restaurante.

Sunt evidente limitele acestui studiu, având în vedere că a avut în vedere doar datele preliminare privind transmiterea virusului, dar oricum indică faptul că restaurantele reprezintă, alături de alte spații publice închise, cel mai scăzut risc de transmitere a virusului.

De fapt, dacă ar fi să ducă concluziile studiului la ultimele consecințe, cele mai eficiente măsuri care ar preveni răspândirea virusului ar fi închiderea spitalelor și separarea membrilor familiei. Desigur că oricare din aceste măsuri este absurdă pentru că ar produce efecte medicale negative colosale și ar încălca cele mai fundamentale drepturi ale omului, dar ar avea capacitatea de a produce efectul urmărit: limitarea răspândirii virusului.

Dar pentru că populația nu ar tolera măsuri atât de agresive și pentru a crea totuși aparența „că se face ceva”, organele administrative au decis să transforme restaurantele în „șapi ispășitori” ai epidemiei, dând astfel satisfacție unei părți a opiniei publice.

3. Dispoziția atacată nu este necesară și proporțională.

Fără îndoială că virusul SARS-CoV-2 este periculos și poate afecta sănătatea și viața celor infectați.

Pe de altă parte, pericolul prezentat de acest virus trebuie pus în contextul existenței și altor pericole care există în mod natural într-o societate sau pe teritoriul unei țări, în orice perioadă.

Contextualizarea corectă a unui pericol ajută la conceperea unor măsuri care să fie adecvate și proporționale, astfel încât să fie eficiente și să nu producă efecte disruptive exagerate în societate, care să depășească prin daunele provocate pericolul evitat prin introducerea lor.

Astfel, simpla raportare la rata infectărilor nu poate fi suficientă pentru justificarea unor măsuri care anulează libertatea economică.

În primul rând, stabilirea valorilor de 1,5 sau 3 cazuri la mie ca praguri cărora le-au fost asociate un grad mai mare sau mai scăzut de pericol este arbitrară și neștiințifică.

Este arbitrară pentru că nu se bazează pe un argument epidemiologic care să afirme că aceste niveluri sunt mai periculoase decât altele mai mici sau mai mari.

Este neștiințifică pentru că se bazează pe rata cazurilor confirmate prin testare, nu pe rata reală a persoanelor infectate, care este cu siguranță mult mai mare. Diferența dintre cele două este importantă în stabilirea ratei fatalității și a pericolozității concrete a virusului.

În epidemiologie se face diferență între numărul de cazuri depistate și numărul persoanelor infectate. În mod evident, cel de-al doilea este cu mult mai mare. Acesta poate fi mai mare cu un factor de 10 sau de 1000, iar acest lucru trebuie stabilit prin studii epidemiologice pe eșantioane selectate.

În România nu s-au făcut astfel de studii.

Cu toate acestea, se poate aplica o metodă aproximativă de stabilire a ratei reale a persoanelor infectate, analizând care este procentul relativ constant al persoanelor testate pozitiv din totalul persoanelor testate într-o perioadă dată.

Or, având în vedere că ultimele date statistice din ultimele săptămâni arată o creștere atât a numărului de cazuri, cât și a procentului de pozitivitate raportat la numărul total de teste efectuate într-o zi, raportat la testările din perioada anterioară, rezultă un procent aproximativ al cazurilor reale de 20—25% din populație. Acest procent a crescut de la aproximativ 5%, rată la care se stabilizase gradul de pozitivitate pe perioada verii.

Procentul de pozitivitate al testelor poate reflecta rata reală de infectare a populației dacă acel procent se menține în jurul aceleiași valori o perioadă de timp mai îndelungată la testările zilnice efectuate (de exemplu, o săptămână), deoarece indică că acel procent nu este unul aleatoriu, ci devine o constantă, chiar dacă una temporară și provizorie, până când gradul de infectare se modifică din nou în mod substanțial. Dacă procentul de pozitivitate dintr-o zi este aleatoriu, fără a avea capacitatea de a reflecta rata reală a infectărilor, atunci acesta ar trebui să fie izolat de procente din zilele apropiate, în fiecare zi rezultând un procent diferit. Așa pare să fi fost situația în săptămânile 9—15, când nu a existat un procent constant de pozitivitate, ci fluctuații foarte mari de la o zi la alta, în funcție de eșantionul de persoane testate. În schimb, începând cu săptămâna 21 se poate observa că rata de pozitivitate începe a deveni relativ constantă în jurul valorii de 2—3%, urmată de o creștere relativ uniformă și stabilizare la 5—6% în săptămânile 29—36, adică lunile august—septembrie, urmate iarăși de creșteri constante.

Așadar, rata reală de infectare este mai apropiată de 25% decât de 3 la mie. Rata de 25%, deși pare foarte mare comparativ cu cea la care se raportează autoritățile, este mult mai realistă, comparativ cu ratele reale de infectare din alte țări, așa cum au rezultat acestea din studii epidemiologice biostatistice.

Deși un procent de infectare de 25% pare mai îngrijorător decât 3 la mie, consideră că nu este.

Rata de infectare în ea însăși nu este un indicator al virulenței unui virus. Dacă există multe persoane infectate cu un virus, dar puține cazuri grave sau decese, atunci acel virus este mai puțin periculos decât un virus cu puține persoane infectate, dar o rată ridicată a formelor grave sau a deceselor provocate în mod direct. Indicatori mai relevanți ai pericolozității unui virus sunt rata formelor grave, respectiv rata fatalității.

25% din populația rezidentă a României, care este de 19,3 milioane de locuitori (conform <https://insse.ro/cms/>), înseamnă aproximativ 4,8 milioane de persoane infectate.

Astfel, comparând acest număr al totalității persoanelor infectate cu numărul persoanelor spitalizate cu COVID-19 sau numărul persoanelor la ATI cu COVID-19 sau rata deceselor persoanelor infectate cu COVID-19, rezultă o pericolozitate mult mai scăzută decât rezultă din titlurile apocaliptice ale presei senzaționaliste.

Un alt exemplu de punere în context a datelor este numărul de persoane spitalizate cu COVID-19.

Conform datelor furnizate pe <https://stiri oficiale.ro/informatii/buletin-de-presa-15-noiembrie-2020-ora-i3-oo>:

„În unitățile sanitare de profil, numărul total de persoane internate cu COVID-19 este de 12.996. Dintre acestea, 1.169 sunt internate la ATI.”

În primul rând, numărul de 12.996 de persoane internate cu COVID-19 nu reprezintă persoane care sunt internate doar din cauza COVID-19, o parte dintre acestea prezentând comorbidități care ar fi dus la spitalizarea acestora indiferent de prezența virusului.

În al doilea rând, numărul de 12.996, deși este mare, trebuie raportat la numărul total de persoane spitalizate în România, pentru a putea vedea care este povara concretă a bolii COVID-19 asupra sistemului medical.

Deși nu a găsit numărul oficial de persoane spitalizate în prezent în toate unitățile sanitare, a reușit să găsească numărul de paturi de spital din România într-un raport al Institutului Național de Sănătate Publică din 2017 (<https://insp.gov.ro/sites/cnepss/wp-content/uploads/2018/11/SSFR-2017.pdf>, pag. 171), care indică faptul că acest număr s-a stabilizat din anul 2011 în jurul a 125.000 de paturi. Astfel, numărul de persoane internate cu COVID-19 reprezintă aproximativ 10% din capacitatea de spitalizare a României — nu este un procent mic, dar nu crede că reprezintă nici un procent care să justifice măsuri draconice.

De asemenea, conform datelor prezentate în nota de fundamentare la Hotărârea Guvernului nr. 967/2020:

„În prezent, la nivel național sistemul sanitar are disponibile 1.313 paturi dispuse în cadrul secțiilor de anestezie și terapie intensivă, iar numărul de persoane aflate în stare critică (1.076) reprezintă aproximativ 81,94% (cu 24,33% mai mult față de situația realizată la prelungirea stării de alertă — ÎL 10.2020) din totalul capacității de tratament în aceste secții și, de asemenea, aproximativ 1,16% din totalul cazurilor active (în precedenta analiză acest procent se situa la aproximativ 2%).”

Deși procentul de 81,94% apare ca fiind îngrijorător, trebuie avut în vedere că majoritatea persoanelor infectate cu SARS-CoV-2 care sunt internate la ATI au numeroase alte comorbidități foarte grave care au determinat necesitatea unei asistențe medicale intense, fără a avea legătură directă cu virusul. Adică, chiar și în absența acestui virus, marea majoritate a pacienților internați în prezent la ATI s-ar fi aflat oricum internați în secții ATI. Acest procent nu poate fi interpretat în sensul că peste 80% din capacitatea națională a secțiilor ATI este ocupată în mod exclusiv cu persoane infectate, iar fără acest virus ar fi avut ocupate paturile din aceste secții specializate doar la 20%. O astfel de înțelegere, deși sugerată de modul de prezentare a acestor date, este pur și simplu fals și manipulativ, exploatarea absența unui context corect și complet de prezentare.

Un alt aspect care rezultă din fragmentul citat mai sus este numărul foarte mic de paturi la terapie intensivă la nivel național: 1.313 locuri, la o populație a României de 19,3 milioane, înseamnă foarte puțin. Acest număr vorbește mai mult despre nivelul precar al sistemului medical decât despre pericolozitatea virusului, dar și de cât de puțin au făcut de fapt autoritățile medicale în mai mult de 6 luni de la debutul acestor măsuri pentru a se pregăti în mod temeinic pentru un nou val epidemic.

În al treilea rând, aprecieri asupra presiunii exercitate asupra sistemului medical de noul coronavirus s-ar putea face într-o manieră mai riguroasă din punct de vedere statistic dacă s-ar cunoaște numărul de persoane spitalizate și internate la ATI pe zile/săptămâni/luni din anul 2019 sau pe ultimii 5 sau 10 ani, astfel încât să se poată vedea dacă există un exces de persoane spitalizate sau de persoane internate la ATI comparativ cu ultimii ani.

În aceeași notă de fundamentare analizată mai sus se afirmă că: „În acest moment, capacitatea sistemului sanitar la nivel național depășește 80%, iar la nivel regional și local, punctual în anumite județe, s-a atins capacitatea maximă (ex. Arad, Bacău, Botoșani, Brăila, Caraș-Severin, Covasna, Dâmbovița, Dolj, Harghita, Giurgiu, Hunedoara, Olt și Tulcea), existând intervale în care aceasta este chiar depășită, fiind necesar transferul pacienților între unitățile spitalicești ale altor județe.”

În condițiile în care sistemul medical românesc se află într-o stare de perpetuă copleșire de 30 de ani, declarațiile publice îngrijorate ale autorităților medicale privind numerele crescânde de cazuri de COVID-19 sau de persoane cu COVID-19 internate în spitale sau la ATI sunt lipsite de valoare în absența unui context statistic mai larg care să arate în mod transparent dacă

există un exces real de spitalizare față de media anterioară, iar dacă există un exces, care este acela.

Astfel, la 4,8 milioane de persoane infectate și 13.000 de persoane internate, rezultă o rată de spitalizare de 0,27%, iar raportat la 1.169 de persoane internate la ATI rezultă o rată a formelor grave de 0,024%. De asemenea, la un număr de 4,8 milioane de persoane infectate, un număr de 8.926 de persoane infectate cu SARS-CoV-2 decedate înseamnă o rată reală a fatalității la numărul de persoane infectate de 0,18%, ceea ce este de mai mult de zece ori mai mică decât rata fatalității de 2,5% raportată la numărul de persoane confirmate pozitiv.

Rata reală a fatalității (IFR — infected fatality rate) de 0,18% este în consonanță cu concluziile unui metastudiu realizat de reputatul profesor american John Ioannidis de la Stanford University pe baza studiilor privind seroprevalența făcute în mai multe țări din lume:

„Având în vedere aceste limitări, bazându-ne pe datele actuale disponibile, se poate estima că peste jumătate de miliard de oameni au fost infectați până la data de 12 septembrie 2020, mult mai mulți decât cele 29 de milioane de cazuri confirmate în laborator. Majoritatea locurilor au o rată probabilă a fatalității persoanelor infectate mai mică de 0,2%, iar cu măsurile potrivite, nonfarmacologice și precise, care protejează în mod selectiv categoriile vulnerabile de persoane, rata fatalității persoanelor infectate ar putea fi coborâtă și mai mult.”

Metastudiul sus-citat, publicat și pe site-ul oficial al OMS, a avut în vedere studii publicate până în data de 12.09.2020. Evident că de la acea dată și până în prezent rata reală a persoanelor infectate a crescut.

8.926 reprezintă, conform datelor oficiale, numărul total de persoane infectate cu SARS-CoV-2 decedate anul acesta, până la data de 15.11.2020. Acesta nu reprezintă numărul persoanelor decedate din cauza COVID-19. După cum rezultă din date, peste 95% din persoanele decedate prezentau cel puțin o comorbiditate, iar peste 82% din acestea aveau peste 60 de ani. Media de vârstă a persoanelor decedate este de 70 de ani. Acest lucru nu înseamnă că toate persoanele decedate ar fi decedat oricum, comorbiditatea și vârsta constituind doar factor de risc suplimentar. Pe de altă parte, este evident că o bună parte din persoanele decedate sufereau de boli grave, unele în faze terminale, virusul reprezentând un factor de favorizare a decesului, nu neapărat o cauză a acestuia. 70% din persoanele decedate sufereau de boli cardiovasculare.

(Sursa: <http://valvv5cnsbct.ro/index.php/analiza-cazuri-confirmate-covid19/2080-raport-saptamanal-episaptamana44/file>)

Faptul că numărul raportat al deceselor persoanelor infectate cu SARS-CoV-2 nu este echivalent cu numărul de persoane decedate din cauza COVID-19 a fost confirmat declarativ și de oficialități:

„Ministrul sănătății, Nelu Tătaru, susține că rata mare a deceselor din România provine din modalitatea de raportare, adică sunt introduse și decesele celor care au avut comorbidități.

Raportăm efectiv la tot ce înseamnă comorbidități. Noi am văzut și celelalte raportări. De exemplu, sunt unele țări care dau acea raportare pentru cazurile decedate de SARS-CoV-2, fără comorbidități sau decesul prin decompensarea acestor comorbidități. Noi am ales să raportăm toate decesele care au avut, o dată, cauză SARS-CoV-2, dar și decompensarea patologiilor concomitente prin prezența SARS-CoV-2 și decesul fiind din acele cauze.”

Profesorul Alexandru Rafila, expert OMS, spune însă că metodologia de raportare, una care include toate decesele de COVID, inclusiv cele din cauza unor boli preexistente, a fost recomandat de Organizația Mondială și că toate țările fac acest gen de raportare.

„OMS spune că trebuie raportate ca fiind decese datorate infecției cu noul coronavirus sau în legătură cu noul coronavirus, aici e o chestiune mai mult de semantică, orice persoană infectată care a murit fie din cauza infecției cu coronavirus, fie din cauza unei afecțiuni preexistente și a fost diagnosticat cu COVID-19. Singurele excepții de la această modalitate de raportare sunt accidentele. Acum, în ceea ce privește bolile cronice, situația este următoarea: într-o boală cronică, să spunem, chiar într-un stadiu final, s-ar putea ca persoana

respectivă să fi trăit o săptămână, o lună, șase luni, un an, iar infecția cu coronavirus a dus la o grăbire a decesului. Din această cauză, OMS recomandă ca, din punct de vedere statistic, să fie raportată ca infecție cu noul coronavirus.”

Sursa: <https://romania.europalibera.org/a/rom%C3%AEnia-%C7%AEn-statisticile-europene-locul-2-la-decese-locul-16-la-cazurile-noi/30Qi0563.html>

Așadar, așa cum au arătat ministrul sănătății și reprezentantul OMS în România, numărul de 8.926 sau cel care va fi la momentul la care prezenta cerere va fi citită de instanță include toate persoanele infectate cu virus, fără a se avea în vedere totalitatea tabloului clinic al persoanei decedate care poate include boli în fază terminală. Singura excepție o constituie accidentele. Așadar, chiar dacă o persoană se prezintă la spital cu infarct miocardic sau este la capătul unui cancer malign în fază terminală, se va considera *de plano* că infecția cu coronavirus a grăbit decesul, chiar dacă viața acelei persoane atârna de un fir de păr și ar fi fost suficient orice virus pentru a produce decesul. Singurul motiv pentru care certificatele de deces consemnează COVID-19 fără a se face o analiză efectivă a ponderii comorbidităților în producerea rezultatului final al decesului este pentru că aceasta este recomandarea OMS, fără altă justificare și contrar unei logici simple care solicită o analiză de la caz la caz.

În mod cert există un exces de mortalitate favorizat de COVID-19, însă acesta este mai mic decât numărul de persoane decedate cu noul coronavirus.

Pe de altă parte, chiar dacă ar fi să se raporteze la numărul de persoane decedate cu SARS-CoV-2 pe o perioadă determinată (de exemplu, perioada martie—septembrie 2020, pentru care sunt date statistice colectate), în contextul complet al mortalității generale al țării, rezultă că procentul persoanelor decedate și infectate este de:

$4.825$  (persoane decedate cu SARS-CoV-2 până la 30.09.2020) din  $153.284$  (total decese înregistrate în România în lunile martie—septembrie 2020) =  $3,2\%$  din totalul mortalității

Deci  $96,8\%$  din persoane au decedat în perioada martie—septembrie 2020 din cauze și factori non-COVID-19.

Nu afirmă că toate decesele cu SARS-CoV-2 erau inevitabile și în absența virusului, însă acestea nu sunt singurele decese evitabile care se produc în România sau într-o țară dată.

De pildă, conform unui raport național al stării de sănătate a populației emis de Institutul Național de Sănătate Publică în anul 2017 pe baza datelor oferite de INS s-a estimat că la nivelul anului 2016 s-au produs peste 60.000 de decese prevenibile (pagina 91).

Decesul prevenibil (preventable) include decesele ce ar fi putut fi evitate prin intervenții de sănătate publică, dar și prin politici publice care să asigure intervenția asupra unor factori determinanți precum stilul de viață, factorii sociali sau de mediu.

Așadar, la nivel național, există mult mai multe decese care pot fi evitate printr-o anumită politică de sănătate publică decât cele cauzate sau favorizate de infecția cu SARS-CoV-2 și, cu toate acestea, nu s-a acordat nicio atenție acestora timp de mulți ani. Orice intervenție sau măsură luată de stat cu scopul de a produce un anumit beneficiu în societate comportă riscuri și/sau costuri. Fără o analiză a acestora împreună, riscă să se ia măsuri disproportionale care, deși vor produce anumite beneficii sau vor duce la evitarea unor pierderi, vor produce efecte negative colaterale care pot fi mai nocive decât efectele principale pozitive.

Deosebit de relevantă este, în contextul dezbaterii privind cele mai potrivite măsuri pentru prevenirea și limitarea răspândirii SARS-CoV-2, Declarația de la Great Barrington (The Great Barrington Declaration) — o propunere de măsuri moderate de combatere și limitare a virusului, inițiată de trei prestigioși epidemiologi de la trei universități diferite: dr. Martin Kulldorff, profesor de medicină la Universitatea Harvard, biostatistician și epidemiolog cu expertiză în detectarea și monitorizarea erupțiilor de boli infecțioase și evaluarea siguranței vaccinurilor, dr. Sunetra Gupta, profesor la Universitatea Oxford, epidemiolog cu expertiză în imunologie, dezvoltarea vaccinurilor și modelarea matematică a bolilor infecțioase, dr. Jay Bhattacharya, profesor la Școala de Medicină a Universității Stanford, medic, epidemiolog,

economist specializat în sănătate și expert în politici de sănătate publică axate pe boli infecțioase și populații vulnerabile.

Documentul a fost semnat și publicat de cei trei profesori de medicină în data de 4 octombrie 2020 la Great Barrington, Massachusetts, Statele Unite, și a fost coseminat de 44 de profesori și cercetători în epidemiologie, imunologie, virusologie, boli infecțioase, politici de sănătate, printre care și un laureat al Premiului Nobel pentru chimie, Michael Levitt. De asemenea, până în prezent a fost semnat online de peste 12.000 de cadre universitare medicale și peste 34.000 de practicieni medicali din toată lumea.

Având în vedere importanța acestui act-declarație, precum și de faptul că este scurt și oferit și în limba română de către creatorii lui, îl redă în integralitate:

Declarația de la Great Barrington

În calitate de epidemiologi ai bolilor infecțioase și oameni de știință cu specializare pe sănătatea publică, suntem foarte îngrijați în legătură cu impactul nociv pe care actualele politici COVID-19 îl au asupra sănătății fizice și psihice. Recomandăm o abordare pe care o numim protecție concentrată.

Suntem de peste tot din lume, atât de dreapta, cât și de stânga. Ne-am dedicat carierele țelului de a proteja oamenii. Politicile curente de carantinare produc efecte devastatoare asupra sănătății publice, atât pe termen scurt, cât și pe termen lung. Rezultatele (și ne limităm aici la doar câteva) includ rate mai mici de vaccinare a copiilor, înrăutățirea situației bolilor cardiovasculare, testări mai puține pentru depistarea cancerului și un declin al sănătății mintale — toate ducând la o mortalitate în exces în anii următori, cei din clasa muncitoare și cei tineri fiind afectați cel mai grav. Ținerea elevilor și studenților în afara școlilor este o mare nedreptate.

Continuarea acestor măsuri până când apare un vaccin va provoca daune iremediabile, iar cei care sunt mai puțin privilegiați vor suferi disproporționat de mult.

Din fericire, putem înțelege din ce în ce mai mult acest virus. Știm că vulnerabilitatea fatală din cauza COVID-19 este de mai bine de o mie de ori mai mare în rândul celor bătrâni și bolnavi decât în rândul celor tineri. De fapt, pentru copii, COVID-19 este mai puțin periculos decât multe alte rele, inclusiv gripa.

Pe măsură ce imunitatea crește în rândul populației, riscul infectării devine pentru toți mai mic — inclusiv pentru cei vulnerabili. Știm că, în final, toate populațiile vor obține imunitatea colectivă — adică punctul la care rata noilor infectări este stabilă — și că acest lucru poate fi ajutat (dar nu este dependent) de un vaccin. Scopul nostru, deci, ar trebui să fie acela de a minimiza mortalitatea și suferința socială până când obținem imunitatea.

Abordarea cea mai înțeleaptă și blândă, care pune în balanță riscurile și beneficiile obținerii imunității colective, este să permitem celor care au un risc minim de moarte să își trăiască viețile în normalitate și să consolideze imunitatea la virus prin infectare naturală. În același timp, trebuie să protejăm mai bine pe cei care au riscul cel mai mare. Aceasta este ceea ce numim protecție concentrată.

Adoptarea de măsuri pentru a-i proteja pe cei vulnerabili ar trebui să fie scopul central al politicilor de sănătate publică vizavi de COVID-19. De exemplu, casele de bătrâni ar trebui să folosească personal care a obținut imunitatea și să facă frecvent teste PCR celorlalți lucrători și tuturor vizitatorilor. Rotația personalului ar trebui să fie minimizată. Pensionarilor care trăiesc acasă ar trebui să le fie livrate cumpărăturile la domiciliu. În măsura în care este posibil, ar trebui să se întâlnească cu rudele în aer liber, nu în interior. Se poate și este perfect în aria și capabilitățile celor specializați în sănătate publică să pună în aplicare o listă comprehensivă și detaliată de măsuri, inclusiv de abordări pentru gospodăriile multigeneraționale.

Celor care nu sunt vulnerabili ar trebui să li se permită imediat să își reia viața obișnuită. Pentru a scădea pragul imunității colective, toată lumea ar trebui să recurgă la măsuri simple de igienă, precum spălarea mâinilor și statul acasă al celor care se simt rău. Școlile și universitățile ar trebui să fie deschise pentru predarea la clasă. Activitățile suplimentare, precum sporturile, ar trebui să fie reluate. Adulții tineri care au risc scăzut ar trebui să poată lucra în mod normal, nu neapărat de acasă. Restaurantele și alte afaceri ar trebui să fie deschise. Artele, muzica, sporturile și alte activități culturale ar trebui să se reia. Cei care sunt mai expuși riscului ar trebui să poată participa dacă își doresc, în timp ce societatea ca întreg se bucură de protecția oferită celor

vulnerabili de cei care și-au obținut imunitatea.” (<https://gbdeclaration.org/great-barrington-declaration-romanian>)

Deci, numeroși epidemiologi, imunologi și experți în politici de sănătate de la universități medicale prestigioase din toată lumea recomandă o protecție focusată pe categorii vulnerabile și menținerea restaurantelor și altor afaceri deschise.

Un exemplu de efect secundar negativ produs de măsurile luate de autoritățile române este excesul de mortalitate non-COVID care rezultă din statisticile oficiale pentru perioada iunie—septembrie 2020 și care depășește de 2—3 ori numărul de decese atribuite infecției cu SARS-CoV-2 pe fiecare din cele patru luni analizate.

Accesul la serviciile medicale și, în special, limitarea drastică, prin acte legislative, a internărilor sunt factorul cel mai important care explică evoluția îngrijorătoare a mortalității din România din perioada iunie—septembrie.

Un alt exemplu de impact negativ al măsurilor luate este cel economic, care, pe termen lung, înseamnă o pauperizare a categoriilor socioeconomice care deja aveau o situație economică precară și care trăiesc de la o lună la alta. Or, afectarea economică a cetățenilor produce efecte indirecte și asupra sănătății acestora prin aceea că se reduc posibilitățile financiare ale acestora de a-și asigura servicii medicale atunci când au nevoie. Chiar sistemul medical în ansamblul său are nevoie de o infrastructură economică pentru a putea fi întreținut și dezvoltat. Nu există un sistem medical performant într-un sistem economic care se prăbușește.

Or, actele administrative guvernamentale analizate nu iau în calcul impactul economic negativ, concentrându-se ciclopic strict pe combaterea epidemiei. Acest lucru rezultă chiar din notele de fundamentare ale hotărârilor.

De asemenea, din aceleași note de fundamentare nu rezultă nici organizațiile cu care s-a consultat Guvernul în luarea acestor măsuri și nici dacă s-a consultat cu reprezentanții acelor entități care vor fi cele mai afectate de măsuri.

Or, concentrarea doar pe efectele pozitive ale unor măsuri și ignorarea celorlalte efecte negative face ca acea analiză să fie incompletă, să sufere de miopie, dând măsurilor recomandate potențialul de a fi deosebit de distructive în alte planuri decât cele analizate.

Toate aceste date oficiale prezentate și analiza lor nu este menită de a banaliza riscul asociat noului coronavirus SARS-CoV-2 sau de a-l echivala unei răceli comune sau unei gripe obișnuite. Rostul existenței asupra acestui argument, care a fost expus foarte pe scurt, este acela de a arăta că, pe de o parte, comparațiile cu pandemia de gripă spaniolă din 1918—1919 sau cu alte virusuri foarte periculoase (SARS-i, Ebola etc.), care s-a făcut cu precădere la începutul prezentei pandemii, sunt abuzive și inadecvate. Toate proiecțiile biomatematice care s-au făcut la începutul acestei situații epidemiologice, care prognozau milioane de morți în toată lumea într-un interval scurt de timp, cu sau fără măsuri de tip lockdown, au avut în vedere scenarii de tip cel mai rău caz (worst case scenario) și s-au dovedit vădit exagerate. Luarea unor măsuri hiperprecaute și excesive poate dăuna la fel sau mai mult decât neluarea niciunei măsuri. Avem convingerea că doar înțelegând în mod obiectiv, corect și nepărtinitor caracteristicile epidemiologice ale acestui virus se poate evalua în mod just caracterul necesar sau proporțional al anumitor măsuri.

4. Cu privire la caracterul discriminatoriu al dispozițiilor din actele administrative normative

Dispozițiile analizate creează mai multe situații discriminatorii între ipoteze de fapt apropiate, încălcând principiul egalității de tratament la situații asemănătoare.

Această situație a fost analizată și prin considerentele Hotărârii nr. 612 din 3.11.2020 a Tribunalului Bacău.

Solicită anularea dispozițiilor contestate din cele trei hotărâri de Guvern deoarece sunt neconstituționale. Astfel, acestea restrâng până la anulare libertatea economică și comercială și dreptul la muncă, sunt disproporționate, nu sunt fundamentate pe argumente și raționamente expuse în mod transparent, clar și concret, care să permită o verificare și analiză a temeiniciei acestora, și creează situații discriminatorii nejustificate.

Cu privire la cererea de suspendare a dispozițiilor art. 6 pct. 1—3 din anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 967/2020, dispozițiilor art. 6 pct. 1—2 din anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 856/2020

și dispozițiilor art. 1 pct. 6 și 7 din Hotărârea Guvernului nr. 095/2020, solicită să se aprecieze că gravitatea consecințelor certe și imediate resimțite în mod direct de către industria restaurantelor și cafenelelor din România, generate de aplicarea măsurii interzicerii activității de servire în interiorul spațiilor închise, capătă o dimensiune copleșitoare și devastatoare, total disproporționată față de efectele benefice îndoielnice pe care această măsură nejustificată și irațională le-ar putea avea asupra evoluției numărului de cazuri de persoane infectate confirmate.

În perioada sezonului rece, din cauza temperaturilor joase specifice, interzicerea desfășurării activității restaurantelor în interior echivalează cu anularea completă a activității acestora. Industria HORECA a supraviețuit la limită închiderii și limitării activității în perioada martie—mai, însă o nouă închidere prelungită pe întreaga perioadă a iernii sau chiar mai îndelungată, așteptând perspectiva incertă a unui vaccin, va distruge în mod sigur această industrie, afectând și cei peste 100.000 de oameni care lucrează în domeniu.

Lipsa de discernământ și atitudinea alarmistă a Guvernului, care a preferat în mod facil să instituie interdicția generală în locul intervenției punctuale în situații particulare nevralgice, neidentificând până acum în activitatea unităților reclamante nicio deficiență generatoare de risc epidemic, nu poate fi în niciun caz mascată printr-un act privativ de drepturi și libertăți fundamentale asupra unei întregi categorii de cetățeni ai României.

De asemenea, se încadrează în înțelesul noțiunii prevăzute de lege de „caz bine justificat” pentru a dispune suspendarea acelor dispoziții analizate din cadrul actelor administrative nominalizate, dat fiind că împrejurările de fapt și de drept explicate mai sus au capacitatea de a crea îndoilei serioase în privința legalității și constituționalității actelor administrative, în special în condițiile în care produce restrângeri și privări de drepturi și libertăți de o manieră nemaivăzută în România din timpul regimului comunist.

Pârâțul Guvernului României, legal citat, a depus întâmpinare prin care arată:

A. Invocă pe cale de excepție:

A.1. Excepția inadmisibilității acțiunii în raport cu dispozițiile art. 7 din Legea nr. 554/2004

În conformitate cu prevederile art. 7 din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, cel care se consideră vătămat în drepturile sau interesele sale legitime printr-un act administrativ, tipic sau atipic, înainte de a promova acțiunea pe rolul instanței competente, trebuie să parcurgă procedura prealabilă față de autoritatea publică ce urmează a fi chemată în judecată, în termenele și condițiile prevăzute de lege.

Dispoziții imperative privind condițiile procedurii administrative prelabile se regăsesc, de altfel, și în art. 12 din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, dar și în art. 193 din Codul de procedură civilă, prin care se dispune că „sesizarea instanței se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prelabile, dacă legea prevede în mod expres aceasta”.

Numai după parcurgerea acestei etape, care este o condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, petentul, dacă se consideră în continuare nemulțumit sau dacă autoritatea căreia i s-a adresat în prealabil refuză să răspundă, poate formula acțiune în contencios administrativ.

În aceste condiții dreptul la acțiune în contencios administrativ, în sens material, se naște după ce autoritatea emitentă răspunde la reclamația administrativă sau după expirarea termenului legal de soluționare a cererii.

Prin urmare, partea reclamantă este obligată să facă dovada îndeplinirii procedurii administrative prelabile și, potrivit art. 12 din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, va depune la dosarul cauzei copia plângerii prelabile privind actul administrativ contestat (pentru identitate cu obiectul prezentei acțiuni), având înscrise data introducerii și numărul de înregistrare la autoritatea pârâtă.

De asemenea, această obligație este expres prevăzută și în art. 193 din Codul de procedură civilă, în care se menționează că în cazurile anume prevăzute de lege sesizarea instanței competente se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prelabile, în condițiile stabilite de acea lege, urmând ca dovada îndeplinirii procedurii prelabile să fie anexată la cererea de chemare în judecată.

În același sens menționează Decizia nr. 1.233 din 5.03.2009 a Înaltei Curți de Casație și Justiție — Secția contencios administrativ și fiscal, pronunțată în Dosarul nr. 931/36/2008, prin care s-a reținut că „în materia contenciosului administrativ, în mod expres art. 7 alin. (1), legiuitorul condiționează declanșarea procedurii judiciare/sesizarea instanței/de solicitarea în prealabil a autorității administrative de a-și revoca actul pretins vătămător sau de a emite actul la care este obligată din punct de vedere legal”.

Este evident că, pentru a avea eficiența stabilită de lege, procedura prealabilă trebuie să fie îndeplinită cu respectarea condițiilor și a termenelor stabilite de aceasta.

Pentru aceste considerente, întrucât în cauza dedusă judecării părțile reclamante nu menționează și nici nu depun la dosarul cauzei dovezi cu privire la efectuarea procedurii administrative prealabile cu pârâțul Guvernului României, în condițiile și termenele reglementate de textele de lege mai sus arătate, solicită ca, în temeiul art. 18 coroborat cu art. 7 din Legea nr. 554/2004, să se admită excepția invocată și să se respingă cererea formulată în contradictoriu cu această autoritate ca fiind inadmisibilă.

A.2. Excepția inadmisibilității cererii de suspendare în raport cu dispozițiile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004

Potrivit doctrinei și jurisprudenței, o cerere 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.

Din această perspectivă, prin acțiunea dedusă judecării, părțile reclamante solicită suspendarea unor prevederi ale hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020, așadar, a unor acte prin care s-au dispus, succesiv, 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.

Însă, așa cum rezultă din preambulul hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020, actele ale căror prevederi se solicită a fi suspendate au fost emise în temeiul prevederilor 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 aceste condiții trebuie remarcat că, potrivit dispozițiilor 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. 12.

În speță, având în vedere premisele adoptării actelor administrative, obiectul de reglementare și scopul acestora, este incontestabil că hotărârile Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020 se circumscriu categoriei de acte administrative prevăzute de art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, fiind acte emise pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, și, pe cale de consecință, nu le este aplicabilă procedura reglementată de art. 14 și 15 din Legea nr. 554/2004.

Pentru motivele arătate, solicită instanței admiterea excepției și respingerea cererii de suspendare a prevederilor hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020 ca inadmisibilă.

#### A.3. Excepția lipsei de interes

Din această perspectivă se impune a fi observat că pentru a fi parte într-un proces este necesar să fie întrunite nu numai condițiile privind capacitatea și calitatea procesuală, ci și aceea a existenței unui interes legitim, născut și actual, personal și direct.

Potrivit dispozițiilor art. 32 alin. (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 a acțiunii civile și de promovare a oricărei forme procedurale ce intră în conținutul acesteia, nefiind suficientă afirmarea existenței unui drept actual, ci și justificarea folosului practic urmărit prin punerea în mișcare a procedurii judiciare.

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

Potrivit prevederilor constituționale ale art. 21 din titlul II — Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale capitolul I, „orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime”.

Având în vedere și dispozițiile art. 52 alin. (1) și (2) din capitolul II al aceluiși titlu, este fără îndoială că prevederile Legii contenciosului administrativ 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.

Prin dispozițiile art. 8 din Legea nr. 554/2004 se realizează distincția între contenciosul obiectiv și contenciosul subiectiv. În cazul contenciosului subiectiv sancțiunea anulării actului administrativ nelegal poate fi aplicată numai dacă actul administrativ are efecte vătămătoare asupra drepturilor subiective sau intereselor legitime afirmate de societățile reclamante.

Însă, potrivit dispozițiilor art. 8 alin. (11) din Legea nr. 554/2004, astfel cum a fost introdus prin Legea nr. 262/2007, persoanele fizice și juridice subiecte de drept privat pot invoca 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, astfel cum sunt definite de art. 2 alin. (1) lit. o) și p) din Legea nr. 554/2004.

Intenția de circumscriere strictă a posibilității de atacare în fața instanței a unui act se justifică prin necesitatea de a fi asigurată securitatea circuitului juridic, inclusiv sub aspectul posibilității acordate de contestare a actelor administrative unilaterale și al evitării acțiunii judiciare de către terți, care nu pot invoca niciun drept sau interes legitim privat și cărora legea nu le recunoaște dreptul de a invoca exclusiv un interes legitim public.

De altfel, instanța supremă a statuat prin numeroase decizii că „invocarea unor principii sau drepturi constituționale nu poate suplini obligația legală a reclamantului de a se conforma dispozițiilor sus-menționate [art. 1 și art. 8 alin. (11) n.n.] din Legea contenciosului administrativ, cu atât mai mult cu cât chiar Constituția condiționează dreptul unei persoane de a se adresa instanței de contencios administrativ de existența unei vătămări aduse unui drept sau unui interes legitim”.

Din perspectiva sistemului european al drepturilor omului, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut, în Hotărârea *Golder împotriva Regatului Unit al Marii Britanii*, că pot fi aduse restricții dreptului de acces la justiție întrucât acest drept, chiar prin natura sa, cere o reglementare din partea statului, reglementare care poate varia în timp și spațiu în funcție de resursele comunității și nevoile indivizilor.

Legiuitorul a instituit condiții ale exercițiului acțiunii în contencios administrativ, lăsând posibilitatea persoanelor de drept privat de a formula acțiune în contencios obiectiv numai cu condiția existenței unei vătămări produse părților reclamante în drepturile lor subiective sau în interesele legitime private.

O astfel de restricție în exercitarea acțiunii în contencios administrativ are la bază necesitatea de a elimina așa-numitele „acțiuni populare” (*actio popularis*) formulate de persoane de drept privat, fizice sau juridice, care nu sunt în măsură să justifice, prin raportare la propria persoană, o vătămăre a unui drept sau interes legitim privat și care își întemeiază demersul procesual exclusiv pe teza vătămării interesului public.

Aceeași concluzie se desprinde și din minuta întâlnirii președinților secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel, care a avut loc în perioada 17—18 octombrie 2019, la Curtea de Apel Craiova.

Prin urmare, faptul că prevederile contestate ale hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020 ar vătăma vreun interes legitim public nu dispensează pe reclamante de obligația de a justifica cererea de suspendare și anulare din perspectiva interesului personal, direct și actual.

Cu toate acestea, în speța dedusă judecării, părțile reclamante invocă și argumentează, în esență, vătămarea interesului legitim public, susținerile acestora vizând ordinea de drept și realizarea competenței autorităților publice.

Deși dispozițiile constituționale și cele ale legii speciale le impuneau persoanelor juridice reclamante să facă dovada existenței drepturilor subiective și a intereselor legitime individuale directe, precum și existenței legăturii de cauzalitate între vătămarea drepturilor sau a intereselor lor legitime prin emiterea hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020, reclamantele s-au rezumat la invocarea unor principii care însă nu pot suplini obligațiile legale amintite.

Examinând conținutul cererii de suspendare și anulare a prevederilor hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020, nu se poate identifica niciun motiv apt a justifica interesul societăților reclamante.

Cu toate că părțile reclamante afirmă că situațiile lor personale ar avea o oarecare legătură cu actele administrative normative ce se solicită a fi anulate, în sensul că hotărârile Guvernului le-ar afecta activitatea, totuși, împrejurările expuse sunt doar rezultatul unor raționamente pur speculative, fără ca reclamantele să le fi demonstrat în vreun fel premisele.

Or, potrivit art. 249 din Codul de procedură civilă, sarcina probei incumbă în primul rând părții reclamante, întrucât „cel care face o susținere în cursul procesului trebuie să o dovedească, în afară de cazurile anume prevăzute de lege”.

Altfel spus, în raționamentul de susținere a acțiunii deduse judecătii, sub aspectul calității procesuale active și interesului, reclamantele se întemeiază în mod esențial pe un argument nedemonstrat, anume acela că activitatea restaurantelor pe care le administrează ar fi condiționată exclusiv de suspendarea și anularea unor prevederi ale hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020.

Că acest argument nu corespunde și realității este demonstrat prin faptul că, la nivelul județului Iași, Comitetul Județean pentru Situații de Urgență Iași a emis în această perioadă o serie de hotărâri prin care a aprobat succesiv măsurile suplimentare de prevenire și combatere a efectelor pandemiei de COVID-19, acte distincte de hotărârile Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020, ale căror efecte sunt independente de soluția pronunțată în prezenta cauză și în privința cărora instanța nu a fost investită să se pronunțe.

Astfel, hotărârile Comitetului Județean pentru Situații de Urgență Iași nr. 49/15.10.2020, nr. 57/20.10.2020, nr. 62/23.10.2020, nr. 67/29.10.2020, nr. 71/2.11.2020, nr. 75/4.11.2020, nr. 76/4.11.2020 și nr. 100/28.11.2020 au fost emise în temeiul dispozițiilor Legii nr. 136/2020, ale Legii nr. 55/2020 și ale Legii nr. 95/2006, având în vedere adresele și propunerile Direcției de Sănătate Publică Iași, referitoare la situația epidemiologică în funcție de rata incidenței cumulative COVID-19 la 1.000 de locuitori pe localități (UAT).

În acest context se impune a fi remarcat că toate hotărârile Comitetului Județean pentru Situații de Urgență Iași anterior menționate au fost postate pe site-ul Instituției Prefectului — Județul Iași, al Direcției de Sănătate Publică Iași și al Inspectoratului pentru Situații de Urgență „Mihail Grigore Sturza” al Județului Iași și, deși au incidență în raporturile juridice materiale și procesuale dintre părți, nu au fost atacate, instanța având obligația de a respecta și de a da deplină eficiență prevederilor acestora.

Dincolo de aceste aspecte, ceea ce interesează nemijlocit în soluționarea acțiunii este faptul că prevederile contestate ale hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020 nu produc efecte directe asupra societăților reclamante, iar măsurile ce se solicită a fi dispuse de către instanță nu ar putea să le asigure vreun folos practic.

Părțile reclamante au creat o falsă dezbatere asupra legalității prevederilor hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020, ignorând faptul că măsurile care privesc și influențează direct activitatea restaurantelor pe care le administrează sunt cuprinse în hotărârile Comitetului Județean pentru Situații de Urgență Iași, emise în temeiul dispozițiilor Legii nr. 136/2020, ale Legii nr. 55/2020 și ale Legii nr. 95/2006, pe baza adreselor și propunerilor Direcției de Sănătate Publică Iași, referitoare la situația epidemiologică în funcție de rata incidenței cumulative COVID-19 la 1.000 de locuitori pe localități (UAT).

Distinct de argumentele anterioare, dar tot în susținerea lipsei de interes, învederează că, în baza propunerilor cuprinse în Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență

nr. 54/2020 privind propunerea prelungirii stării de alertă și a măsurilor necesare a fi aplicate pe durata acestora pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, a fost adoptată Hotărârea Guvernului nr. 967/2020.

Astfel, față de succesiunea situațiilor de fapt și de drept arătate, se constată că reclamantele nu mai justifică un interes în soluționarea cererilor de suspendare și de anulare formulate împotriva H.G. nr. 856/2020 și a H.G. nr. 935/2020, atât timp cât, pe de o parte, s-au produs efectele criticate prin emiterea, la nivelul județului Iași, a unor acte subsecvente, distincte, iar pe de altă parte a fost emisă H.G. nr. 967/2020, un astfel de interes de acțiune în instanță subzistând numai în cazul în care dispozițiile contestate erau susceptibile de executare.

În cauza dedusă judecătii, demersul societăților reclamante a fost determinat de executorialitatea actului administrativ, ceea ce nu mai este cazul în speță.

În aceste condiții, având în vedere că activitatea judiciară nu poate fi inițiată și întreținută fără justificarea unui interes care să îndeplinească condițiile legale, astfel cum au fost analizate anterior, apreciază că prezenta acțiune exercitată de reclamante este lipsită de interes.

În concluzie, solicită instanței să admită excepția invocată și să respingă cererea societăților reclamante ca fiind lipsită de interes.

B. Pe fondul cererii de suspendare a prevederilor hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020 solicită respingerea acestora ca neîntemeiată, pentru următoarele considerente:

În măsura în care instanța va înlătura susținerile anterioare, potrivit doctrinei și jurisprudenței în materie, 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.

Conform dispozițiilor art. 14 din Legea nr. 554/2004, în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond. Din economia textului rezultă că pentru a se dispune măsura suspendării executării este necesară îndeplinirea cumulativă a celor două condiții, respectiv existența unui caz bine justificat și iminența pagubei.

Potrivit art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cazurile bine justificate sunt definite ca fiind împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ, iar paguba iminentă, astfel cum este definită de art. 2 alin. (1) lit. ș) din aceeași lege, presupune existența în cuprinsul actului vizat a unor dispoziții care prin ducerea la îndeplinire ar produce părții reclamante un prejudiciu greu sau imposibil de înlăturat în ipoteza anulării actului.

Or, în speța dedusă judecătii, nu s-a făcut dovada îndeplinirii cumulative a acestor două condiții.

i) Inexistența cazului bine justificat

Deși reclamantele aveau 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, în realitate, fondul litigiului. Susținerile reclamantelor privind nelegalitatea art. 6 pct. 1 din anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 856/2020 nu pot fi primite la soluționarea cererii de suspendare, sub pretextul că se tinde la înfățișarea cazului bine justificat, întrucât până la anularea sa actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate.

În caz contrar s-ar anticipa soluția ce va fi dată pe fondul cauzei, ceea ce ar contraveni dispozițiilor art. 14 și 15 din Legea nr. 554/2004.

În acest context, potrivit doctrinei și jurisprudenței, nu se poate vorbi despre un caz bine justificat decât în situația în care din împrejurările cauzei rezultă o îndoială puternică și evidentă



asupra prezumției de legalitate pe care se fundamentează caracterul executoriu al actului administrativ.

În jurisprudența sa constantă, Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți a reținut că, pentru conturarea cazului temeinic justificat care să impună suspendarea unui act administrativ, instanța nu trebuie să procedeze la analiza criticilor de nelegalitate pe care se întemeiază însăși cererea de anulare a actului administrativ, ci trebuie să își limiteze verificarea doar la acele împrejurări vădite de fapt și/sau de drept care au capacitatea să producă o îndoială serioasă asupra prezumției de legalitate de care se bucură un act administrativ.

Astfel de împrejurări vădite, de fapt sau/și de drept, care sunt de natură să producă o îndoială serioasă cu privire la legalitatea unui act administrativ au fost reținute de Înalta Curte ca fiind: emiterea unui act administrativ de către un organ incompetent sau cu depășirea competenței, actul administrativ emis în temeiul unor dispoziții legale declarate neconstituționale, nemotivarea actului administrativ, modificarea importantă a actului administrativ în calea recursului administrativ.

În speța dedusă judecătii, la o cercetare sumară a hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020, nu pot fi reținute elemente de vădită nelegalitate sau împrejurări de natură a crea o îndoială asupra legalității, veridicității și autenticității actelor administrative atacate.

Legalitatea actului administrativ impune respectarea anumitor cerințe:

— actele să fie adoptate sau emise de către autoritățile competente din punct de vedere material/teritorial și în limitele acestor competențe;

— conținutul actelor administrative să fie conform cu conținutul legii în baza căreia sunt emise;

— actele să corespundă scopului urmărit de legea pe care o pun în executare;

— actele să fie adoptate sau emise în forma specifică actelor administrative și a normelor de tehnică legislativă prevăzute de lege.

Toate aceste cerințe esențiale au fost respectate în cauză, criticile societăților reclamante fiind vădit nefondate.

În speță nu au fost prezentate împrejurări legate de starea de fapt și de drept care să fie de natură să creeze, în mod evident, o îndoială serioasă în privința legalității actelor administrative atacate, aspectele invocate ținând de fondul cauzei, fără a putea fi dezlegate printr-o examinare sumară sau o simplă antamare a acestuia, cum se procedează la soluționarea unei cereri de suspendare.

Contrar susținerilor părților reclamante, actele contestate au fost emise în conformitate cu prevederile legale indicate în preambul și în limitele Legii nr. 55/2020, 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 disponerea unor măsuri restrictive, instituite în vederea protejării cetățenilor.

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

Aprecierile pur subiective ale reclamantelor cu privire la eficiența măsurilor nu reprezintă veritabile critici de legalitate a prevederilor hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020, motiv pentru care consideră că se impune respingerea cererii de suspendare ca neîntemeiată.

În concluzie, susținerile părților reclamante sunt nefondate, nefiind îndeplinită condiția existenței cazului bine justificat pentru a fi dispusă suspendarea prevederilor hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020.

ii) Inexistența pagubei iminente

În ceea ce privește existența unor pagube iminente care s-ar produce în patrimoniul reclamantelor ca urmare a aplicării prevederilor criticate ale hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020, și sub acest aspect, cererea este nemotivată.

În aceste condiții, aplicând principiul proporționalității, prin cântărirea intereselor părților raportat la fiecare rezultat posibil,

nu există motive care să conducă la o soluție de suspendare a prevederilor hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020 în temeiul textului legal invocat.

Dimpotrivă, în ipoteza admiterii unei asemenea cereri, ar fi grav și iremediabil afectat interesul public, mai înainte ca instanțele competente să se pronunțe asupra legalității și temeiniciei prevederilor actelor criticate.

Or, așa cum a mai arătat, suspendarea prevăzută de Legea nr. 554/2004 poate fi dispusă numai după verificarea riguroasă a îndeplinirii cumulative a condițiilor impuse de lege și dovedirea faptului că este mai oportună neaplicarea temporară și provizorie a actului administrativ decât aplicarea acestuia, așadar, fără a putea fi luate măsuri definitive cu privire la fondul litigiului dintre părți.

Legiuitorul a prevăzut măsura suspendării executării actului administrativ ca o garanție a asigurării legalității ce intervine în cazuri de excepție, limită, iar reclamantele nu au făcut dovada unor astfel de cazuri și nici nu au precizat în concret pericolul iminent care nu poate fi înlăturat decât prin suspendarea actului atacat.

Dincolo de aceste aspecte, în ipoteza suspendării prevederilor contestate ale hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020, reclamantele nu ar putea obține nicicum „prevenirea unei pagube iminente”, întrucât prevederile contestate au produs deja efecte, fiind emise mai multe hotărâri ale Comitetului Județean pentru Situații de Urgență Iași, pe baza adreselor și propunerilor Direcției de Sănătate Publică Iași, referitoare la situația epidemiologică în funcție de rata incidenței cumulative COVID-19 la 1.000 de locuitori pe localități (UAT), iar aceste acte distincte, aplicabile la nivelul județului Iași, nu au fost contestate.

Pentru aceste considerente, având în vedere și faptul că în cazul unui raport de drept public, administrativ, cum este cel dedus judecătii, se impune asigurarea preeminenței interesului public, prin respectarea unui just echilibru între conținutul dreptului subiectiv ori al interesului legitim privat căruia i s-ar fi putut aduce atingere și interesul public pe care autoritatea emitentă are obligația să îl ocrotească, susținerile reclamantelor nu pot justifica suspendarea prevederilor contestate ale hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020.

În concluzie, întrucât nu sunt îndeplinite cumulativ condițiile prevăzute de lege, iar susținerile părților reclamante nu sunt în măsură să susțină neoportunitatea aplicării prevederilor hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020, solicită să se respingă cererea de suspendare ca neîntemeiată.

C. În ceea ce privește fondul cererii de anulare a prevederilor hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020, solicită instanței respingerea acesteia ca neîntemeiată, pentru următoarele considerente:

În speță, analizând din perspectiva dispozițiilor art. 1 și 8 din Legea nr. 554/2004 cererea societăților reclamante de anulare a prevederilor hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020, se poate observa că argumentele prezentate sunt nefondate.

În acest sens, hotărârile Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020 au fost adoptate, așa cum reiese din preambulul fiecărui act, ținând cont de prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 11/2020 privind stocurile de urgență medicală, precum și unele măsuri aferente instituirii carantinei, aprobată cu completări prin Legea nr. 20/2020, cu completările ulterioare, precum și de prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 70/2020 privind reglementarea unor măsuri, începând cu data de 15 mai 2020, în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, pentru prelungirea unor termene, pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, a Legii educației naționale nr. 1/2011, precum și a altor acte normative, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 179/2020, cu completările ulterioare, având în vedere prevederile Legii nr. 202/2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative în materie electorală, ale Hotărârii Guvernului nr. 754/2020 privind stabilirea măsurilor tehnice necesare bunei organizări și desfășurării a alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților din anul 2020, ale Legii nr. 53/2003 — Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr. 81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă și cele ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 132/2020 privind măsuri de sprijin destinate salariaților și angajatorilor în contextul situației epidemiologice

determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, precum și pentru stimularea creșterii ocupării forței de muncă, 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, 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 documentelor intitulate „Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României”, întocmite la nivelul Centrului Național de Conducere și Coordonare a Intervenției, ținând seama de propunerile cuprinse în hotărârile Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 49/2020, nr. 52/2020 și nr. 54/2020 privind propunerile de prelungire a stării de alertă și a măsurilor necesare a fi aplicate pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

Temeiul legal al adoptării acestor hotărâri l-au constituit prevederile art. 108 din Constituția României, republicată, și cele ale art. 3, 4, 6 și art. 71 alin. (1) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare.

Hotărârile contestate au fost adoptate de Executiv, astfel cum reiese și din notele de fundamentare ale acestora, prin însușirea proiectelor inițiate de Ministerul Afacerilor Interne, dar și de alte organe de specialitate ale administrației publice centrale cu atribuții în acest domeniu.

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

Sub aspectul oportunității, adoptarea actelor administrative contestate a fost determinată de motivele menționate în notele de fundamentare ale acestora, respectiv cele regăsite în secțiunea a 2-a „Motivul emiterii actului normativ” — punctul 2.1 „Descrierea situației actuale” ale celor trei note de fundamentare.

Pentru o corectă înțelegere a particularităților speței, apreciază necesar a fi făcute anumite precizări referitoare la contextul faptic care a determinat emiterea actelor contestate, în contextul fenomenului de pandemie de magnitudinea celui cu care societatea internațională se confruntă actualmente, declarat ca atare de către Organizația Mondială a Sănătății, la data de 11.03.2020, autoritățile române luând măsurile legislative și administrative necesare pentru prevenirea și combaterea infectării cu noul coronavirus.

În conformitate cu prevederile art. 2 din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, denumită în continuare *Legea nr. 55/2020*, starea de alertă reprezintă răspunsul la o situație de urgență de amploare și intensitate deosebite, determinată de unul sau mai multe tipuri de risc, constând într-un ansamblu de măsuri cu caracter temporar, proporționale cu nivelul de gravitate manifestat sau prognozat al acesteia și necesare pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa vieții, sănătății persoanelor, mediului înconjurător, valorilor materiale și culturale importante ori a proprietății.

De asemenea, în art. 6 lit. c) și d) 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 rezidenței comunităților și diminuarea impactului tipului de risc necesar a

fi aplicate, condițiile concrete de aplicare și destinatarii acestor măsuri; d) instituțiile și autoritățile publice care pun în aplicare sau urmăresc respectarea aplicării măsurilor, după caz”.

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

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

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

Grupul de suport a analizat continuu alertele internaționale, luând măsuri pentru limitarea răspândirii infecției la nivel național. Au fost avute în vedere recomandările experților, inclusiv ai Institutului Național de Sănătate Publică, care au întocmit și au comunicat diverse ghiduri pentru populație: informații și sfaturi utile, ghiduri privind purtarea măștilor, curățarea și dezinfectarea suprafețelor etc.

Luând act de evoluția situației epidemiologice pe teritoriul României și de evaluarea riscului de sănătate publică pentru perioada imediat următoare, care indică o creștere masivă a numărului de persoane infectate cu coronavirusul SARS-CoV-2, Președintele României a emis Decretul nr. 195 din 16.03.2020 prin care s-a instituit starea de urgență pe întreg teritoriul României, pe o durată de 30 de zile, prelungită ulterior prin Decretul nr. 240/2020 până la data de 14.05.2020.

În decursul celor 60 de zile în care în România a fost decretată „stare de urgență” au fost emise un număr de 12 ordonanțe militare care au instituit măsuri de primă urgență care privesc aglomerările de persoane, prevenirea răspândirii COVID-19, instituirea măsurii de carantinare asupra anumitor zone sau localități etc.

Măsurile dispuse prin acestea au fost adoptate pe baza hotărârilor Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență, care au ținut cont de hotărârile Grupului de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României.

În cadrul grupului de suport s-au realizat în permanență analize cu privire la evoluția situației epidemiologice la nivelul României, iar deciziile de restrângere a anumitor libertăți s-au luat progresiv, în concordanță cu rezultatele acestor studii.

În ceea ce privește trecerea de la starea de urgență la starea de alertă, în data de 11.05.2020, la sediul Ministerului Afacerilor Interne, a avut loc ședința Grupului de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României, în vederea analizării măsurilor de relaxare care vor fi implementate după data de 15 mai 2020, la expirarea stării de urgență pe teritoriul României. În urma dezbaterilor, grupul de suport a emis Hotărârea nr. 15 din 11.05.2020 prin care a hotărât transmiterea unor propuneri către Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, care vizau mai multe domenii: propuneri cu privire la instituirea izolării la domiciliu, iar carantina instituționalizată să fie aplicabilă doar acolo unde persoanele declară ca nu au posibilitatea izolării la domiciliu sau nu doresc să își expună familia, cu privire la continuarea detașărilor/delegărilor de personal medical și personal sanitar auxiliar, inclusiv a medicilor rezidenți, cu privire la desfășurarea slujbelor religioase în incinta/în afara lăcașurilor de cult, cu privire la funcționarea restaurantelor și teraselor, cu privire la reluarea cursurilor în unitățile de învățământ și cu privire la măsura suspendării

internărilor pentru intervenții chirurgicale, alte tratamente și investigații medicale care nu reprezintă urgență.

Prin Hotărârea nr. 24 din 14.05.2020 privind aprobarea instituirii stării de alertă la nivel național și a măsurilor de prevenire și control al infecțiilor, în contextul situației epidemiologice generate de virusul SARS-CoV-2, a Comitetului Național pentru Situații de Urgență s-au luat în considerare propunerile din Hotărârea nr. 15/2020 a grupului de suport și a fost instituită starea de alertă, începând cu data de 15.05.2020.

Ulterior, potrivit prevederilor art. 2 din 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, a încetat aplicabilitatea Hotărârii nr. 24/2020 a CNSU și au fost instituite măsuri de prevenire și control al infecțiilor prin anexele la H.G. nr. 394/2020.

În continuare, starea de alertă a fost prelungită, succesiv, prin H.G. nr. 476/2020, H.G. nr. 553/2020, H.G. nr. 668/2020, H.G. nr. 782/2020, H.G. nr. 856/2020, H.G. nr. 935/2020 și, în prezent, H.G. nr. 967/2020, act normativ care formează obiectul prezentului dosar.

Astfel cum rezultă din analiza cererii de chemare în judecată, reprezentanții societăților reclamante sunt nemulțumiți de faptul că starea de alertă a fost prelungită de mai multe ori, fiindu-le restrâns nelegal, în opinia lor, exercițiul libertății economice.

Cu privire la aceste aspecte arată faptul că prelungirea stării de alertă este permisă de lege, până la încetarea situației de urgență care a impus măsura, astfel cum rezultă din dispozițiile art. 41 și art. 42 alin. (1) și (2) din O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență:

Articolul 41: 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.

Articolul 42: (1) Starea de alertă se declară la nivel local, al municipiului București, 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.

(2) 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.

În ceea ce privește Hotărârea Guvernului nr. 856/2020, precizează că actul a fost adoptat ținând seama de propunerile din Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 49/13.10.2020. La rândul său, Hotărârea Guvernului nr. 935/2020 a fost adoptată ținând seama de propunerile din Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 52/5.11.2020. De asemenea, Hotărârea Guvernului nr. 967/2020 a fost adoptată ținând seama de propunerile din Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 54/12.11.2020.

Propunerile regăsite în H.C.N.S.U. nr. 49/13.11.2020, nr. 52/5.11.2020 și nr. 54/12.11.2020 au fost elaborate în urma efectuării unor analize minuțioase ale factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la datele de 11.10.2020, 5.11.2020 și 9.11.2020, realizate de specialiști în domeniul sănătății publice și al situațiilor de urgență.

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

Astfel, în analiză s-au observat următoarele:

1. în ultima perioadă s-au observat o transmitere comunitară extinsă, precum și creșterea numărului de zone tip focar prin prisma imposibilității desfășurării anchetelor epidemiologice riguroase; în

acest sens se poate concluziona faptul că sunt necesare creșterea 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;

2. necesitatea detașărilor personalului medico-sanitar se justifică în continuare pentru acoperirea nevoilor de îngrijiri specializate necesare pacienților diagnosticați cu COVID-19, în contextul în care 5.321 cadre medicale au fost infectate de la debutul pandemiei, respectiv suprasolicitarea personalului;

3. creșterea constantă a numărului de cazuri confirmate, precum și greutatea întâmpinate în procesul de detașare a personalului medical către unitățile spitalicești cu deficit au generat un dezechilibru care se reflectă în asigurarea capacității operaționale a sistemului sanitar, existând riscul agravării acestuia;

4. distribuția neuniformă a focarelor de infecție, creșterea numărului și dificultatea izolării acestora din cauza nerespectării măsurilor de protecție individuală justifică reluarea și reinstituirea unor măsuri restrictive de prevenire și combatere a răspândirii virusului SARS-CoV-2 și continuarea monitorizării, respectiv a dimensionării acțiunilor de răspuns prin implicarea activă a tuturor autorităților statului cu atribuții directe sau care asigură funcții de sprijin.

Concluzia generală a analizei este:

Având în vedere analiza factorilor de risc prezentată mai sus se poate concluziona că progresele înregistrate inițial în controlul efectelor pandemiei pot fi valorificate pentru a preveni un impact negativ major asupra sistemului sanitar, respectiv pentru a evita înscrierea României pe o curbă ascendentă similară altor state europene, numai printr-o serie de măsuri integrate la nivel național menite să limiteze o serie de activități cu risc ridicat în răspândirea virusului.

Propunerile analizei sunt:

— intensificarea măsurilor de prevenire și combatere a transmiterii virusului SARS-CoV-2 atât la nivel local, județean, cât și național, care să permită gestionarea situației la parametri adecvați nivelului de gravitate înregistrat, precum și o reacție rapidă în funcție de evoluția pandemiei;

— continuarea coordonării integrate și unitare a modului de aplicare pe întreg teritoriul național a măsurilor de limitare, combatere și control al infecției cu virusul SARS-CoV-2;

— rămâne esențial să se mențină o conștientizare ridicată a populației generale (continuarea campaniei audio-vizuale) cu privire la incertitudinea situației epidemiologice și la importanța continuării respectării stricte a tuturor măsurilor necesare pentru reducerea riscului de transmitere, cum ar fi igiena individuală, utilizarea măștilor și distanțarea fizică;

— este esențială activitatea preventivă de „depistare a contactilor” pentru a identifica timpuriu toate posibilele focare de transmitere și pentru a controla evoluția epidemiei, astfel menținând funcționarea sistemului de sănătate publică la un nivel ridicat. Aceste acțiuni sunt esențiale pentru controlul transmiterii și pentru identificarea rapidă a unor focare epidemice;

— introducerea unor criterii privind restricționarea/suspendarea activității în cadrul evenimentelor publice și private în interiorul unor spații publice, închise și deschise, operatorilor economici de tipul restaurantelor și cafenelelor, dar și în cadrul spațiilor destinate cazării elevilor sau studenților.

Legea nr. 55/2020 reglementează competența Guvernului de a institui/prelungi starea de alertă, stabilind că:

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.

Art. 3 alin. (1): 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. (2) 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.

Art. 4 alin. (1): 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.

În concluzie, având în vedere analizele factorilor de risc mai sus menționate, observă faptul că hotărârile Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020 au fost adoptate în mod legal și justificat, fiind impuse de rezultatul evaluărilor realizate 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.

În ceea ce privește conținutul actelor administrative, respectiv măsurile dispuse, acestea se circumscriu limitelor legale în care puterea executivă poate acționa.

După cum se poate observa din preambulul hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020, acestea au fost emise 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, pornind 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.

Subliniază faptul că hotărârile Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020 cuprind măsurile concrete necesare a fi întreprinse pe durata stării de alertă pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, posibilitatea restrângerii unor drepturi și libertăți fiind prevăzută de Legea nr. 55/2020, și nu de actele contestate, în acord cu prevederile legale și jurisprudența instanței de contencios constituțional care a statuat faptul că restrângerea drepturilor și a libertăților nu se poate realiza decât prin lege, astfel cum rezultă din interpretarea coroborată a dispozițiilor art. 53 și ale art. 115 alin. (6) din Constituție.

Așadar, contrar alegațiilor reclamantelor, actele normative care fac obiectul acțiunii s-au emis pentru punerea în aplicare a dispozițiilor Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 și, în mod evident, nu conțin soluții legislative care să fie contrare cu concepția sau finalitatea urmărită de actele de bază.

Precizează că toate măsurile dispuse atât în perioada stării de urgență, cât și în prezent, în perioada stării de alertă, au fost instituite în limitele permise de Constituția României, în măsura art. 53 din Constituție, care prevede că „(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. (2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.”

Conform normei juridice referite, 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.

În situația de față, restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților în stare de urgență nu este dispusă de Guvernul României prin H.G. nr. 394/2020 și H.G. nr. 856/2020, ci este prevăzută într-o lege, anume Legea nr. 55/2020.

Astfel cum s-a reținut în jurisprudența constituțională, restrângerea unor drepturi constituționale este admisă, ea răspunzând nevoii de a asigura securitatea juridică a drepturilor și libertăților celorlalți, atât din perspectiva intereselor

individuale, cât și a celor naționale sau de grup și a binelui public, fiind și o modalitate de salvagardare a unor drepturi în situațiile în care exercițiul lor are un caracter antisocial.

• Ingerința trebuie să urmărească un scop legitim.

În acest caz, măsurile care ne limitează drepturile și libertățile fundamentale trebuie să aibă drept scopuri protejerea 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, protejerea sănătății și a moralei, protejerea 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-i 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.

În concluzie, față de aspectele de fapt și de drept anterior indicate, solicită respingerea cererii de anulare parțială a hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 și nr. 967/2020 ca neîntemeiate.

În cauză a formulat cerere de intervenție accesorie Ministerul Afacerilor Interne, încuviințată în principiu la termenul de judecată din data de.

Părților le-a fost încuviințată administrarea probei cu înscrisuri, a fost depusă documentația ce a stat la baza adoptării actelor contestate.

**Analizând probatoriul administrat se constată următoarele:**

Raportat la prevederile art. 248 din Codul de procedură civilă se vor analiza cu prioritate excepțiile invocate în cauză de către părți și intervenientul accesoriu.

Prima excepție invocată vizează inadmisibilitatea cererii de chemare în judecată în ansamblul său datorită neformulării în cauză a plângerii prealabile de către societățile reclamante, anterior sesizării instanței de contencios administrativ, având în vedere dispozițiile art. 7 alin. (1) și (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 554/2004.

În raport cu argumentele invocate în susținerea excepției, reclamantii au învederat faptul că plângerea prealabilă a fost formulată după sesizarea instanței de contencios administrativ, la data de 5.12.2020, conform înscrisului depus la fila 150, vol. I, dosar, dar au invocat faptul că se află în situația de exceptare reglementată de legiuitor prin art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (L.C.A.). Actele administrative contestate în cauză au caracter normativ, iar plângerea prealabilă poate fi formulată oricând, însă, chiar dacă legiuitorul nu distinge cu privire la acest moment, este evident că acesta trebuie să se situeze anterior investirii instanței de contencios administrativ, potrivit metodei de interpretare logică a dispozițiilor alin. (1) și (1<sup>1</sup>) ale art. 7 din L.C.A., exigență neîndeplinită în cauză de către reclamantii.

Cu toate acestea, reclamantii nu le revenea obligația de a formula plângerea prealabilă deoarece cele 3 hotărâri de Guvern contestate în cauză au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice în mod definitiv, aspect reglementat expres prin art. 7 alin. (5) din L.C.A., intrarea în circuitul civil și caracterul definitiv al

efectelor produse fiind de necontestat, consecință directă a obiectului și domeniului reglementării — prelungirea periodică a stării de alertă la nivel național și instituirea unor măsuri pentru prevenirea răspândirii infecției cu virusul SARS-CoV-2.

Prin urmare, având în vedere incidența prevederilor art. 7 alin. (5) din L.C.A. la situația de fapt dedusă judecății, se va respinge excepția inadmisibilității cererii de chemare în judecată din perspectiva lipsei plângerii prealabile.

De asemenea, în cauză s-a invocat și excepția inadmisibilității capătului de cerere referitor la suspendarea efectelor celor 3 acte administrative contestate.

Actele administrative contestate reglementează, începând cu data de 15.10.2020 (HG nr. 856/2020), respectiv 14.11.2020 (HG nr. 967/2020), prelungirea stării de alertă pe teritoriul României, pentru o perioadă de 30 de zile, emiterea celor 2 hotărâri de Guvern fiind determinată de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, împrejurare care a impus adoptarea unor măsuri care să permită autorităților publice să intervină eficient și cu mijloace adecvate pentru gestionarea efectelor pandemiei.

Prin obiectul de reglementare și scopul urmărit, cele 2 hotărâri de Guvern se circumscriu înlăturării efectelor epidemiei provocate de răspândirea la nivel global a virusului SARS-CoV-2, temeiul legal al emiterii acestora fiind art. 3 din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, art. 16 alin. (3) din OUG nr. 21/2004, prin raportare la recomandările Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 49/2020 și nr. 54/2020.

În raport cu domeniul de aplicare și obiectul de reglementare al celor 2 hotărâri de Guvern anterior indicate (HG nr. 935/2020 *modifică parțial prevederi ale HG nr. 856/2020 și face de la data modificării corp comun cu aceasta, astfel încât efectele produse de acest act normativ nu au caracter independent și autonom*), se constată că scopul acestora este acela de limitare a efectelor produse de transmiterea comunitară a virusului SARS-CoV-2, care a generat o pandemie la nivel global, potrivit anunțului Organizației Mondiale a Sănătății din data de 11.03.2020 (denumirea oficială pentru noul coronavirus este SARS-CoV-2, *severe acute respiratory syndrome coronavirus 2*, sindrom sever respirator acut coronavirus 2, iar denumirea pentru boala pe care o provoacă este COVID-19).

În raport cu prevederile art. 5 alin. (3) din L.C.A., cu obiectul de reglementare a actelor normative, se constată că legiuitorul reglementează un fine de neprimire, exceptând aplicarea prevederilor art. 14 din L.C.A., respectiv în cazul actelor administrative emise pentru înlăturarea consecințelor cauzate de epidemii, epizootii nefiind posibil a se dispune suspendarea efectelor acestor acte. Pe cale de consecință, excepția inadmisibilității acestui capăt de cerere va fi admisă.

În privința excepției lipsei de interes invocate de către Guvernul pârât, Curtea de apel constată, pe baza argumentelor prezentate, că aceasta vizează în esență lipsa unei vătămări a intereselor legitime ale reclamantelor, în sensul art. 1 alin. (1) și art. 8 alin. (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 554/2004, fiind astfel o apărare de fond, și nu o veritabilă excepție de procedură, astfel încât această apărare va fi analizată pe fond.

#### **Cu privire la fondul litigiului**

Reclamantii conform înscririlor depuse, sunt profesioniști ce prestează activități de alimentație publică pe raza municipiului Iași, sub forma restaurantelor, cafe-barurilor, activitatea economică a acestora fiind limitată/suspendată prin intermediul hotărârilor de Guvern contestate, în scopul prevenirii răspândirii virusului SARS-CoV-2. Ulterior încetării efectelor stării de urgență la data de 14.05.2020, inclusiv, stabilită anterior cu începere de la 16.03.2020, în baza decretelor emise de Președintele României cu nr. 195/2020 și nr. 240/2020, pe teritoriul României a fost instituită starea de alertă, în baza HG 394/2020, cu începere de la data de 18.05.2020, stare ce a fost prelungită succesiv cu câte 30 de zile prin hotărâri de Guvern, această situație fiind regăsită și la momentul redactării prezentelor considerente.

Obiect al cererii de chemare în judecată nu îl constituie legalitatea prelungirii stării de alertă, ci legalitatea măsurilor concrete adoptate de pârât în sectorul de activitate în care

reclamantii își desfășoară activitatea, astfel cum sunt indicate în concret în petitele acțiunii în contencios administrativ.

Primul aspect de nelegalitate invocat de către reclamantii, sub denumirea generică de neconstituționalitatea restrângerilor, vizează încălcarea de către pârât a dispozițiilor art. 53 din Constituție, respectiv faptul că restricționarea activității lor economice s-a realizat prin acte administrative inferioare legii, contrar normei constituționale precitate, care impune ca exercițiul unor drepturi sau libertăți fundamentale să fie restrâns doar prin lege.

Libertatea economică, libera inițiativă și exercitarea acestora sunt drepturi fundamentale și garantate într-o societate democratică, iar restrângerea sau limitarea manifestării acestora poate fi realizată doar în condițiile stabilite de art. 53 din Constituția României. Cerința ca restrângerile să fie stabilite prin lege este respectată în cauză întrucât acestea își găsesc reglementarea în prevederile art. 5 alin. (3) lit. f) din Legea nr. 55/2020:

„Măsurile pentru creșterea capacității de răspuns sunt:

(...) limitarea sau suspendarea pe durată determinată a activității unor instituții sau operatori economici;”, această dispoziție legală, fiind pusă în aplicare prin acte normative de rang inferior emise în executare a legii, cum sunt și hotărârile de Guvern adoptate în cauză, cu respectarea mecanismului constituțional reglementat de art. 53 alin. (1), art. 77 alin. (1) și art. 108 alin. (1) și (2) din Constituția României.

Reclamantii invocă disparea unei prevederi constituționale cu ignorarea mecanismului de legiferare și de punere în aplicare a legii reglementat prin Constituția României, prin lege neputându-se reglementa modalitățile concrete în care dispozițiile sale se duc la îndeplinire, această chestiune fiind una de executare a legii, conform art. 108 alin. (1) și (2) din Constituția României; mai mult, legea nu reglementează, ca regulă, situații particulare de combatere a efectelor unei pandemii.

Prin urmare, restrângerea exercițiului activității economice este reglementată prin lege, conform art. 5 alin. (3) lit. f) din Legea nr. 55/2020, ca măsură aplicabilă în combaterea răspândirii virusului SARS-CoV-2, legea fiind emisă tocmai în respectarea cerințelor impuse de art. 53 din Constituția României, cu un domeniu de aplicare clar definit în preambulul său.

Motivul de nelegalitate invocat de către reclamantii este vădit neîntemeiat, raționamentul juridic expus fiind în contradicție cu mecanismul constituțional de legiferare și punere în executare a legii, astfel cum a fost explicat anterior.

Cel de al doilea motiv de nelegalitate invocat de către reclamantii vizează nemotivarea actelor administrative contestate, chestiune invocată strict cu referire la preambulul și conținutul hotărârilor de Guvern, în care nu se regăsesc referiri la factorii de risc în răspândirea virusului SARS-CoV-2 și la ierarhizarea acestora. De asemenea, reclamantii critică faptul că nota de fundamentare invocată în preambulul hotărârilor de Guvern nu reprezintă altceva decât o actualizare a primei note de fundamentare întocmite la instituirea stării de alertă din perspectiva numărului de persoane infectate și spitalizate.

Raportat la criticile formulate de către reclamantii se constată că acestea nu vizează motivarea actelor administrative ca pe o chestiune de legalitate, ci ca pe o problemă de oportunitate, însă aceasta excedează controlului de legalitate raportat la circumstanțele în care hotărârile de Guvern au fost emise, respectiv de combatere a efectelor unei pandemii, respectiv a unei situații medicale cu caracter excepțional.

În privința actelor administrative contestate, cerințele de motivare, ca aspect al legalității procedurii de adoptare, sunt strict reglementate prin lege, respectiv art. 30 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Motivarea hotărârilor de Guvern adoptate în vederea punerii în executare a legii se realizează prin nota de fundamentare, semnată de către miniștrii ministerelor de resort care au formulat propunerea, cu avizul Consiliului Legislativ, conform documentației depuse la dosar (filele 184—194, vol. I, filele 69—96, vol. II), iar în cauză cele 2 note de fundamentare întocmite pentru adoptarea HG nr. 856/2020 și HG nr. 967/2020 respectă cerințele de formă și fond, prin raportare la structura pe care trebuie să o respecte, conform art. 31 alin. (1) din Legea nr. 24/2000.

Raportat la procedura de adoptare a hotărârilor de Guvern se constată că aceasta a fost respectată, măsurile dispuse și contestate de către reclamanți fiind motivate în conținutul notei de fundamentare, argumentele de ordin sociomedical prezentate de către reclamanți — lipsa studiilor medicale, preținse zone de răspândire etc. — constituind chestiuni ce nu se circumscriu unor aspecte de legalitate pe care instanța de contencios administrativ să le poată examina.

Astfel cum s-a subliniat, motivarea actelor cu caracter normativ respectă o anumită procedură, prealabilă adoptării/emiterii actului, nefiind o cerință intrinsecă precum în cazul actului administrativ individual, în raport cu ale cărui exigențe și-au fundamentat reclamanții criticile. Pe cale de consecință, nici acest motiv de nelegalitate nu este întemeiat.

Cel de al treilea motiv de nelegalitate invocat de către reclamanți în legătură cu restrângerea activității lor economice vizează caracterul necesar, proporțional și nediscriminatoriu al acestor măsuri de restrângere, reglementate prin art. 6 pct. 1, 2, 3 din anexa nr. 3 la HG nr. 856/2020, art. 6 pct. 1, 2, 3 din anexa nr. 3 la HG nr. 967/2020, art. 1 pct. 6, 7 din HG nr. 935/2020.

Dispozițiile legale contestate, ca reglementare, vizează în esență:

„În condițiile art. 5 alin. (3) lit. f) din Legea nr. 55/2020, cu modificările și completările ulterioare, se stabilesc următoarele măsuri:

**1. activitatea cu publicul a operatorilor economici care desfășoară activități de preparare, comercializare și consum al produselor alimentare și/sau băuturilor alcoolice și nealcoolice, de tipul restaurantelor și cafenelelor, în interiorul clădirilor, este permisă fără a depăși 50% din capacitatea maximă a spațiului și în intervalul orar 6,00—23,00, în județele/localitățile unde incidența cumulată a cazurilor în ultimele 14 zile este mai mică sau egală de 1,5/1.000 de locuitori, fără a depăși 30% din capacitatea maximă a spațiului și în intervalul orar 6,00—23,00, dacă incidența cumulată în ultimele 14 zile a cazurilor din județ/localitate este mai mare de 1,5 și mai mică sau egală cu 3/1.000 de locuitori, și este interzisă la depășirea incidenței de 3/1.000 de locuitori;**

**2. activitatea restaurantelor și a cafenelelor din interiorul hotelurilor, pensiunilor sau altor unități de cazare este permisă fără a depăși 50% din capacitatea maximă a spațiului și în intervalul orar 6,00—23,00, în județele/localitățile unde incidența cumulată a cazurilor în ultimele 14 zile este mai mică sau egală de 1,5/1.000 de locuitori, fără a depăși 30% din capacitatea maximă a spațiului și în intervalul orar 6,00—23,00, dacă incidența cumulată în ultimele 14 zile a cazurilor din județ/localitate este mai mare de 1,5 și mai mică sau egală cu 3/1.000 de locuitori, și doar pentru persoanele cazate în cadrul acestor unități în județele/localitățile unde este depășită incidența de 3/1.000 de locuitori în ultimele 14 zile;**

**2<sup>1</sup>. măsurile prevăzute la pct. 1 și 2 se aplică și operatorilor economici care desfășoară activități în spațiile publice închise care au un acoperiș, plafon sau tavan și care sunt delimitate de cel puțin 2 pereți, indiferent de natura acestora sau de caracterul temporar sau permanent;**

(la 9.11.2020, articolul 6 a fost completat prin punctul 6 din articolul I din Hotărârea nr. 935 din 5 noiembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial nr. 1042 din 6 noiembrie 2020)

**3. în situația în care activitatea operatorilor economici prevăzută la pct. 1 și 2 este restricționată sau închisă, se permite prepararea hranei și comercializarea produselor alimentare și băuturilor alcoolice și nealcoolice care nu se consumă în spațiile respective;**

Situația reclamanților este cea indicată la pct. 1 al art. 6 din anexa nr. 3 la HG nr. 856/2020 și HG nr. 967/2020, respectiv aceea de operator economic care desfășoară activități de preparare, comercializare și consum al produselor alimentare și/sau băuturilor alcoolice și nealcoolice, de tipul restaurantelor și cafenelelor, în interiorul clădirilor, la data sesizării instanței activitatea economică fiind suspendată în baza hotărârilor Comitetului Județean pentru Situații de Urgență Iași nr. 76/4.11.2020, măsură menținută prin hotărârile nr. 89/18.11.2020 și nr. 102/02.12.2020, datorită indicelui de infectare a populației în municipiul Iași mai mare de 3/1.000 de

locuitori, conform datelor furnizate de Direcția de Sănătate Publică Iași (date statistice referitoare la rata de infectare zilnică identificate medical și măsurile adoptate la nivelul municipiului Iași sunt disponibile pe pagina web a Instituției Prefecturii Iași — [https://is.prefectura.mai.gov.ro/coronavirus/#Hotarari\\_CJSU](https://is.prefectura.mai.gov.ro/coronavirus/#Hotarari_CJSU)).

Limitele investiției instanței de contencios administrativ au fost precis indicate de către reclamanți, însă, în concret, argumentele prezentate în motivarea cererii de chemare în judecată se limitează la criteriul în baza căruia se dispune gradual reducerea sau suspendarea activității economice, a caracterului necesar și proporțional al măsurilor de restrângere a activității, precum și a situației discriminatorii generate în raport cu alți operatori economici, prin aplicarea criteriului referitor la rata de infectare, respectiv modul de prestare sau locul de prestare al activității economice.

Potrivit art. 53 din Constituția României:

„(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.”

Potrivit art. 1 din Legea nr. 55/2020:

„(1) Prezența 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.”

Potrivit art. 45 din Constituția României:

„Accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate.”

Restrângerea exercițiului unor drepturi fundamentale, cum este și cel la libertatea activității economice, are un cadru legal definit, condiționat de prevederea în lege a acestor restrângeri, a caracterului necesar, proporțional și nediscriminatoriu al măsurilor de restrângere în raport cu scopul urmărit.

Astfel cum deja s-a analizat și constatat, măsurile de restrângere criticate de către reclamante au fost reglementate prin lege în scopul protejării sănătății populației și al garantării dreptului la viață.

Analiza caracterului necesar și proporțional al măsurilor de restrângere, respectiv suspendare a activității economice

Organizația Mondială a Sănătății, la data de 11.03.2020, a declarat existența pandemiei generate de răspândirea pe întreg globul a virusului SARS-CoV-2, care se caracterizează în principal printr-un grad ridicat de contagiozitate, cu efecte în plan medical necunoscute specialiștilor în domeniu în vederea adoptării unei medicații adecvate, virusul conducând și la pierderea de vieți omenești. La data de 17.03.2020 România a notificat Consiliul European cu privire la instituirea stării de urgență, context ce a permis derogări de la aplicarea mecanismului convențional în situația protecției drepturilor și libertăților fundamentale.

Situația de risc medical s-a regăsit și pe teritoriul României, conform datelor statistice indicate în cele 2 note de fundamentare a hotărârilor de Guvern, iar în perioada de referință avută în vedere pentru instituirea stării de alertă s-a constatat o triplare a ratei de infectare, atât cât a putut fi identificată pe baza testelor medicale efectuate.

Raportat la situația medicală, epidemiologică, conform obligației constituționale [art. 34 alin. (2) din Constituție], statul român avea îndatorirea de a lua măsuri pentru ocrotirea sănătății publice, astfel încât măsurile de limitare a răspândirii virusului adoptate în baza Legii nr. 55/2020 și puse în aplicare prin hotărâri de guvern, cum sunt și cele în cauză, aveau caracter necesar.

În ceea ce privește semnificația noțiunii de necesară, conform jurisprudenței CEDO, subliniem că ea implică o ingerință fondată pe o nevoie socială imperioasă, proporțională scopului legitim urmărit, nefiind admisă în jurisprudența Curții o interpretare excesiv de restrictivă sau de largă a conceptului necesității.

În stabilirea necesității ingerinței, CEDO decide asupra proporționalității acesteia cu privire la situația reală, adică decide dacă a existat o nevoie presantă de a restricționa drepturile sau libertățile inerente reclamantului în modul efectuat de autoritățile statale, pentru a satisface scopurile elucidate într-o societate democratică. Statul trebuie să prezinte argumente relevante și suficiente pentru a justifica ingerința constatată în dreptul garantat pretins încălcat.

În speța *Karman c. Rusiei* a fost specificat că testul necesității ingerinței într-o societate democratică cere determinarea din partea Curții dacă ingerința a corespuns unei nevoi sociale imperioase, a fost proporțională scopului legitim urmărit și dacă argumentele prezentate de autoritățile naționale în justificarea ei au fost relevante și suficiente.

În jurisprudența sa, CEDO analizează dacă atingerea scopului legitim urmărit ar fi posibilă prin aplicarea unei măsuri mai puțin stricte decât este cea aplicată. Astfel, în cazul când necesitatea socială imperioasă ar putea fi satisfăcută de o măsură de o severitate redusă, în comparație cu restricția aplicată de statul pârât, ingerința nu va fi considerată în sensul Convenției ca fiind necesară.

Raportat la principiile degajate din jurisprudența CEDO, măsurile de restrângere graduală a activității economice direct proporțional cu creșterea ratei de infectare în rândul populației, în vederea asigurării distanțării sociale în scopul prevenirii și limitării răspândirii virusului SARS-CoV-2 și a pierderilor de vieți omenești, apar ca fiind necesare într-o societate democratică, neexistând alternative la îndemâna statului pentru a preveni răspândirea virusului.

Raportat la datele statistice prezentate și analizate în cele 2 note de fundamentare în baza cărora au fost adoptate HG nr. 856/2020 și HG nr. 967/2020 (*până la data de 5.10.2020 erau identificate 137.491 de persoane infectate, din care 108.526 persoane vindecate și 5.048 de persoane decedate, iar la data de 5.11.2020 au fost înregistrate 276.802 cazuri de persoane infectate cu virusul SARS-CoV-2, din care 191.085 de persoane vindecate și 7.540 de persoane decedate, concluzia fiind cea a unei medii zilnice de infectare de 4.545 de persoane, valoare ce se apropie de triplul valorii medii înregistrate în intervalul 4.09.2020—5.10.2020*), a datelor statistice evidențiate la nivelul județului Iași ([https://is.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/49/2020/11/05\\_11\\_2020\\_COVID19-BULETIN-INFORMATIV-IASI.pdf](https://is.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/49/2020/11/05_11_2020_COVID19-BULETIN-INFORMATIV-IASI.pdf)), reiese că rata de infectare a populației prezenta un ritm ascendent, ce justifică intervenția autorităților publice în vederea adoptării și implementării de măsuri menite să limiteze răspândirea virusului SARS-CoV-2.

Rata de răspândire zilnică, generată de contactele sociale, și pierderea de vieți omenești, ca urmare a infecției cu virusul SARS-CoV-2, justifică proporționalitatea măsurilor adoptate în privința activităților economice prestate de către societățile reclamante. Răspândirea virusului de la om la om datorată activităților și contactelor sociale face ca măsurile restrictive în vederea distanțării sociale să fie proporționale cu scopurile urmărite, respectiv cel al protejării sănătății populației, al limitării răspândirii virusului și a pierderilor de vieți omenești.

De altfel, Curtea de apel reține că măsurile restrictive impuse în raport cu rata de infectare calculată la 1.000 de locuitori, contestate în cauză, vizează în mod direct populația și indirect activitatea societăților reclamante, datorită distanțării fizice necesare limitării răspândirii virusului, măsurile fiind adaptate specificului activităților de alimentație publică prestate de acestea. Argumentarea comparativă dezvoltată de reclamante prin raportare la situația magazinelor tip mall și a hipermarketurilor nu înlătură caracterul necesar și proporțional al măsurilor adoptate de Guvernul pârât, deoarece situațiile comparate nu sunt identice, oamenii neputând utiliza serviciile de alimentație publică în spații închise sau parțial închise fără înlăturarea formelor de protecție individuală (purtarea măștilor și/sau a mănușilor), dar care pot fi utilizate în celelalte situații, utilizate de populație pentru satisfacerea altor nevoi sociale.

Reclamantele invocă în argumentarea poziției procesuale multiple argumente de ordin factual vizând lipsa unor date biostatistice din care să rezulte că spațiile de alimentație publică reprezintă focare de propagare a infectării, faptul că virusul a produs mai puține victime decât cele cauzate în mod obișnuit de bolile cronice sau că din punct de vedere științific în alte țări ale U.E. s-a constatat că instituțiile spitalicești au fost focare principale de propagare a virusului în comunitățile locale. Chiar dacă aceste argumente nu sunt de esență legalității măsurilor contestate, ele pot cântări în analiza proporționalității restrângerilor la care reclamantele au fost suspuse, din perspectiva justului echilibru ce trebuie să existe între scopul urmărit de Guvernul pârât și interesele concurente ale reclamantelor de a presta o activitate economică.

În contrapondere, argumentele pârâtului vizează caracterul necunoscut al modului de manifestare a virusului, imposibilitatea asigurării unei reacții adecvate a sistemului medical din cauza noutății virusului și a modului diferit de manifestare, a contagiozității acestuia și a faptului că acesta poate determina decesul persoanelor infectate, că transmiterea comunitară a virusului poate afecta substanțial capacitățile sistemului medical și poate perturba grav funcționarea serviciilor esențiale. Or, limitarea răspândirii, la data adoptării măsurilor contestate, nu putea fi realizată în principal decât prin distanțare socială, protecție individuală din partea persoanelor, aspect care indirect se răsfrânge și asupra activității economice a reclamantelor.

În lipsa unui tratament medical adecvat, măsurile de restricție adoptate gradual în funcție de rata de infectare apar ca necesare, fără o altă alternativă viabilă în raport cu scopul urmărit.

În genere, în jurisprudența CEDO, principiul proporționalității recunoaște că drepturile recunoscute ființei umane nu sunt absolute și că exercitarea acestora trebuie întotdeauna să fie apreciată în raport cu interesul public mai larg. În special, Curtea a evidențiat în repetate rânduri, precum în speța *Soering împotriva Regatului Unit*, că preocuparea de a asigura un just echilibru între exigențele interesului general al comunității și imperativele protecției drepturilor fundamentale ale individului este inherentă ansamblului Convenției (paragraful 89 din hotărâre).

Prin urmare, măsurile de restricție impuse indirect activităților economice desfășurate de către reclamante respectă exigențele constituționale, conform art. 53 alin. (2) din Constituție, fiind necesare într-o societate democratică și proporționale cu situația care le-a determinat.

#### Analiza caracterului discriminatoriu al măsurilor de restrângere, respectiv suspendare a activității economice

În raport cu argumentele prezentate, Curtea de apel constată că dispozițiile legale contestate respectă doar parțial cerința legală, constituțională, de a asigura un tratament juridic egal pentru situații identice sau comparabile.

Analiza dispozițiilor legale contestate relevă că până la incidența indicelui de infectare de 3/1.000 de locuitori măsurile restrictive impuse sunt identice pentru situațiile comparabile, respectiv situația tuturor agenților economici care prestează activități de alimentație publică.

La atingerea indicelui de infectare de 3/1.000 de locuitori Guvernul pârât creează o situație discriminatorie, nejustificată de motive medicale, de protecție a sănătății populației, permițând desfășurarea activităților de alimentație publică în cadrul restaurantelor și cafenelelor din unitățile de cazare în regim hotelier, pensiuni etc., și suspendarea activităților economice pentru agenții ce nu asigură și cazare.

În această situație se constată că nu se menține un just echilibru și un tratament egal în urmărirea aceluiași scop, cel al limitării răspândirii virusului SARS-CoV-2 și al asigurării sănătății populației, chiar dacă aparent situațiile nu par a fi identice. Atât timp cât măsurile restrictive au la bază o urgență de ordin medical, sanitar, de igienă publică, prestarea serviciilor de alimentație publică nu poate fi condiționată și limitată decât pe baza aceluiași criterii, indiferent dacă operatorul economic are sau nu în structura serviciului său și unități de cazare. Impunând această diferențiere de tratament juridic, deși scopul urmărit este identic, pârâtul încalcă prevederile art. 1 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, ce reprezintă o reflecție a dispoziției constituționale, conform art. 53 alin. (2) din Constituție, dispozițiile art. 6 pct. 1 din anexa nr. 3 a

HG nr. 856/2020, art. 6 pct. 1 din HG nr. 967/2020, în ceea ce privește ipoteza finală: „și este interzisă la depășirea incidenței de 3/1.000 de locuitori;”, fiind discriminatorii și nelegale. Situația de discriminare operează indiferent de modalitatea de prestare a serviciului către populație, fiind fără relevanță dacă spațiul în care se prestează activitate este închis total sau parțial.

De altfel, prin suspendarea activității economice pe perioade mari de timp, pârâtul afectează în substanța sa exercițiul dreptului, fapt interzis expres de norma constituțională precitată.

Nelegalitatea măsurilor vizează strict situația reclamantelor, în calitate de operatori economici ce nu au în structura lor și spații destinate cazării persoanelor, astfel încât celelalte dispoziții contestate respectă cerințele de legalitate, astfel cum au fost analizate mai sus, mai ales că reclamantele nu au dezvoltat critici distincte, apărările invocate concentrându-se strict cu privire la exercițiului dreptului la activitate economică, garantat prin Constituție.

În raport cu caracterul discriminatoriu și nelegal al măsurilor de interzicere a activității economice în situația de atingere a indicelui de infectare de 3 persoane la 1.000 de locuitori, Curtea de apel constată că reclamantele își dovedesc atât vătămarea intereselor legitime, conform art. 1 și art. 8 din Legea nr. 554/2004, fapt ce le justifică interesul procesual, fiind fără relevanță argumentele Guvernului pârât. De altfel, pârâtul se află într-o gravă confuzie, încetarea efectelor dispuse prin hotărârile de Guvern adoptate succesiv, pentru perioade de 30 de zile, nu înlătură dreptul de acces al reclamantelor

la o instanță, în condițiile și cu exigențele garantate de Legea nr. 554/2004 și art. 6 paragraful 1 din CEDO, în vederea verificării legalității restricțiilor impuse în prestarea unui drept fundamental. Or, cum s-a reținut, dreptul reclamantelor de a presta o activitate economică, în condițiile analizate, tinde a fi afectat în substanța sa, atunci când restricția vizează chiar suspendarea activității.

Pe cale de consecință, în raport cu prezentele considerente, cererea de chemare în judecată va fi admisă în parte, cu consecința respingerii cererii de intervenție accesorie formulate de către Ministerul Afacerilor Interne, apărările intervenientului fiind comune cu cele ale Guvernului pârât, astfel încât înlăturarea acestora are la bază același raționament deja expus.

Văzând prevederile art. 1, art. 8, art. 18 din Legea nr. 554, art. 53 din Constituția României și art. 1 din Legea nr. 55/2020, va fi admisă în parte cererea de chemare în judecată, cu consecința anulării parțiale a dispozițiilor art. 6 pct. 1 din anexa nr. 3 a HG nr. 856/2020, art. 6 pct. 1 din HG nr. 967/2020, în ceea ce privește ipoteza finală: „și este interzisă la depășirea incidenței de 3/1.000 de locuitori;”.

Totodată, va fi respinsă cererea de anulare a prevederilor art. 6 pct. 2, 3 din anexa nr. 3 la HG nr. 856/2020, art. 6 pct. 2, 3 la HG nr. 967/2020 și art. 1 pct. 6, 7 la HG nr. 935/2020, ca neîntemeiată.

#### PENTRU ACESTE MOTIVE,

În numele legii,

#### HOTĂRĂȘTE:

Respinge ca neîntemeiată excepția inadmisibilității cererii de chemare în judecată, invocată din perspectiva lipsei plângerii prealabile. Admite excepția inadmisibilității capătului de cerere având ca obiect suspendarea efectelor actelor administrative, în limitele contestate de reclamanți, în raport cu prevederile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 și, pe cale de consecință, respinge ca inadmisibil acest capăt de cerere.

Admite în parte cererea de chemare în judecată formulată de către reclamanții S.C. ESPRESSO MARTINI — S.R.L., S.C. FIKA TIME — S.R.L., S.C. XERXESLUX — S.R.L., S.C. EGGLECTIC BISTRO — S.R.L., S.C. SERALESS INC — S.R.L., S.C. MAGIC PIZZA — S.R.L. și S.C. BESTCONFORT — S.R.L. în contradictoriu cu pârâtul Guvernul României și intervenientul accesoriu Ministerul Afacerilor Interne.

Anulează parțial dispozițiile art. 6 pct. 1 din anexa nr. 3 la HG nr. 856/2020, art. 6 pct. 1 din HG nr. 967/2020, în ceea ce privește ipoteza finală: „și este interzisă la depășirea incidenței de 3/1.000 de locuitori;”.

Respinge cererea de anulare a prevederilor art. 6 pct. 2, 3 din anexa nr. 3 la HG nr. 856/2020, art. 6 pct. 2, 3 la HG nr. 967/2020 și art. 1 pct. 6, 7 la HG nr. 935/2020, ca neîntemeiată.

Respinge ca neîntemeiată cererea de intervenție accesorie formulată de intervenientul Ministerul Afacerilor Interne în susținerea poziției procesuale a pârâtului Guvernul României.

Cu drept de recurs în 5 zile de la comunicare în ceea ce privește soluția dată capătului de cerere referitor la suspendarea efectelor actelor administrativ contestate și cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare în privința soluției pronunțate cu privire la cererea de anulare, căile de atac urmând a fi depuse la Curtea de Apel Iași, conform art. 490 din Codul de procedură civilă.

Prezenta hotărâre se va publica în Monitorul Oficial al României, Partea I, în condițiile art. 23 din Legea nr. 554/2004.

Pronunțată azi, 14.12.2020, prin punerea soluției la dispoziția părților prin intermediul grefei instanței.

PREȘEDINTE  
**FLORIN-ALEXANDRU ANDREI**

Grefier,  
**Angela Chirvasă**

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.

