



MONITORUL OFICIAL AL ROMÂNIEI

Anul 190 (XXXIV) — Nr. 895

PARTEA I
LEGI, DECRETE, HOTĂRĂRI ȘI ALTE ACTE

Luni, 12 septembrie 2022

SUMAR

Nr.

Pagina

ACTE ALE INSTANTELOR DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

Sentința nr. 99/2022 din 13 iulie 2022 a Curții de Apel Brașov —
Secția contencios administrativ și fiscal 1–16

ACTE ALE INSTANTELOR DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

CURTEA DE APEL BRAȘOV
SECȚIA CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

SENTINȚA Nr. 99/2022 Ședința publică din 13 iulie 2022

Dosar nr. 1.828/1/2021
Completul compus din:
Președinte — Oana Maria Boureanu, judecător
Grefier — Cristina Cojocariu

Pe rol fiind soluționarea — după casarea cu trimitere spre rejudecare a acțiunii formulate de reclamantul Secu Cristian Adrian în contradictoriu cu pârâții Guvernul României, Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Sănătății, având ca obiect „anulare act administrativ cu caracter normativ”.

Dezbaterea în cauza de față au avut loc în ședința publică din data de 30 iunie 2022, când părțile prezente au pus concluzii în sensul celor consemnate în încheierea de ședință din aceea zi, care face parte integrantă din prezenta, iar instanța, în vederea deliberării în baza art. 360 alin. (1) din Codul procedurii civile, a amânat pronunțarea pentru data de 13 iulie 2022.

CURTEA,

deliberând asupra cauzei de față, constată:

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată pe rolul Curții de Apel București, Secția de contencios administrativ și fiscal la data de 8.01.2021, reclamantul Secu Cristian Adrian, în contradictoriu cu pârâții: Guvernul României, Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Sănătății, a solicitat instanței ca prin hotărârea ce o va pronunța:

- să dispună suspendarea imediată, respectiv anularea în parte a Hotărârii Guvernului nr. 1.065/2020, după cum urmează:
 - să înlăture art. 1 din anexa nr. 2 în sensul eliminării sintagmei: „în spațiile publice”;
 - să înlăture art. 1 pct. 2 și 13 din anexa nr. 3;

(iii) să înlăture art. 2 pct. 2 din anexa nr. 3;

(iv) să înlăture art. 6 pct. 1 și 2 din anexa nr. 3;

2. să interzică pârâtului Guvernul României să mai emită în viitor hotărâri de Guvern cu dispozițiile anulate;

3. cu cheltuieli de judecată.

În motivarea acțiunii a precizat că, în conformitate cu Legea nr. 554/2004 și Codul de procedură civilă, are interesul de a promova o astfel de acțiune, în sensul că, fiind angajat al unei societăți cu capital privat și student, orarul său este foarte încărcat astfel încât nu poate ieși din casă în intervalul orar 8.00—21.00. Astfel, ca urmare a măsurilor luate de Guvern, nu mai poate ieși din casă pentru a face cumpărături sau mânca în oraș, acest lucru fiind posibil doar în măsura în care își încalcă fie obligațiile din contractul individual de muncă, fie nu participă la cursurile de licență, fie își încalcă angajamentele asumate cu terțele persoane în activitățile de freelancing. De asemenea, își dorește să desfășoare activități sportive și recreative în aer liber și după ora 23.00, lucru care nu este permis chiar și dacă ar dori să prezinte declarația pe propria răspundere.

A mai arătat că este în imposibilitate să desfășoare activități fizice întrucât acestea sunt permise numai în intervalul orar 5.01—22.59. În plus, se află în imposibilitatea organizării de întruniri și petreceri private chiar și în condițiile respectării măsurilor de igienă.

A susținut reclamantul că măsurile dispuse îi încalcă dreptul la viață, dreptul la integritate fizică, dreptul la libera circulație în țară, dreptul la viață intimă și privată și inviolabilitatea domiciliului.

Pe fondul cauzei, reclamantul a menționat că măsurile luate de Guvern sunt date cu exces de putere, abuziv și disproporționat, prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor, prin încălcarea normelor de drept și a deciziilor Curții Constituționale, opozabile erga omnes, astfel încât pot fi cenzurate pe calea contenciosului administrativ. A făcut trimitere la Decizia Curții Constituționale nr. 152 din 6.05.2020, precizând că limitarea drepturilor și libertăților se poate face doar prin emiterea unui act normativ de valoare legii.

În opinia reclamantului, măsurile impuse încalcă și art. 115 alin. (6) din Constituție, respectiv cerința constituțională care condiționează delegarea legislativă de respectarea interdicției privind afectarea drepturilor și a libertăților constituționale. De asemenea, deși în anexa nr. 3 privind măsurile pentru diminuarea impactului de risc, art. 1 pct. 12, este prevăzut dreptul de a desfășura activitățile recreative și sportive, purtatul măștii atinge însăși substanța dreptului, care devine inaccesibil din moment ce în art. 1 din anexa nr. 2 este prevăzut în genere purtatul măștii „în spațiile publice”, fără a face o delimitare clară, precisă, a acestor spații și fără a preciza exceptările de la această regulă.

Pentru toate acestea a solicitat admiterea acțiunii așa cum a fost formulată.

În drept, a invocat Legea nr. 554/2004, Codul de procedură civilă, Constituția României.

În probațiune a solicitat administrarea probei cu înscrisurile depuse împreună cu acțiunea.

Cererea a fost legal timbrată.

1. Poziția procesuală a părților

1.1. Pârâțul Ministerul Afacerilor Interne, prin Direcția generală juridică, a formulat întâmpinare la data de 11.01.2021, prin care a invocat excepția netimbrării cererii de chemare în judecată, excepția inadmisibilității acțiunii pentru lipsa procedurii prealabile, excepția lipsei de interes a reclamantului, excepția inadmisibilității capătului de cerere referitor la cererea de suspendare a Hotărârii Guvernului nr. 1.065/2020, iar pe fondul cauzei a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

Referitor la excepția netimbrării cererii de chemare în judecată, pârâțul a solicitat instanței să pună în vedere reclamantului să facă dovada achitării taxei datorate, sub sancțiunea prevăzută de art. 197 din Codul procedură civilă.

Cu privire la excepția inadmisibilității acțiunii pentru lipsa procedurii prealabile, pârâțul a arătat că, raportat la prevederile art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, nu numai că persoana vătămată trebuie să efectueze plângerea prealabilă anterior investirii instanței, ci aceasta trebuie să aștepte și comunicarea răspunsului sau împlinirea termenului de 30 de zile de la data înregistrării plângerii la autoritatea emitentă. În caz contrar, acțiunea este prematur formulată.

În cauză, reclamantul a introdus acțiunea direct la instanță fără să se adreseze în prealabil Guvernului României, demersul acestuia fiind, astfel, inadmisibil.

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

Referitor la lipsa de interes a reclamantului, pârâțul a precizat că, în conformitate cu prevederile art. 32 alin. (1) din Codul de procedură civilă, interesul trebuie să fie determinat, legitim, personal, născut și actual. Astfel, reclamantul se poate considera persoană vătămată și se poate adresa instanței de contencios administrativ doar în situația în care justifică un drept subiectiv sau interes legitim propriu, deoarece numai prin încălcarea acestora de către autoritatea publică se naște un raport de drept administrativ.

Cu privire la timpul liber limitat în intervalul orar 5.00—23.00, pârâțul a menționat că, prin faptul că reclamantul nu se poate deplasa în afara locuinței în acest interval de timp, acesta nu dovedește un prejudiciu determinat și actual. Dorința personală de a efectua anumite activități în intervalul orar menționat,

corelată cu imposibilitatea executării acesteia în afara limitelor legii, nu se poate substitui cerinței de a exista o vătămare sau un prejudiciu bine conturat.

În ceea ce privește portul măștii corelat cu desfășurarea de activități fizice în aer liber, pârâțul a precizat că, contrar susținerilor reclamantului, se exceptează de la portul măștii persoana care desfășoară activități fizice intense, conform art. 1 pct. 2 lit. c) din anexa la Ordinul ministrului sănătății și al ministerului afacerilor interne nr. 874/81/2020 privind instituirea obligativității purtării măștii de protecție, a triajului epidemiologic și dezinfectarea obligatorie a mâinilor pentru prevenirea contaminării cu virusul SARS-CoV-2 pe durata stării de alertă.

A susținut pârâțul că Institutul Național de Sănătate Publică a emis mai multe puncte de vedere prin care a arătat că purtarea măștii este una dintre măsurile de prevenire și limitate pentru răspândirea anumitor boli respiratorii, inclusiv cea determinată de coronavirus.

A precizat pârâțul că legiuitorul a avut în vedere situații în care masca de protecție îngreunează respirația persoanei care o poartă și dă posibilitatea acesteia de a desfășura activități fără mască. A arătat că și Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 1.282 din 12.10.2010, a reținut că viața privată este protejată de lege în condițiile în care se manifestă în cadrul ordinii juridice, iar nu în afara sa; dreptul de a dispune de propria persoană, nefiind un drept absolut, poate fi exercitat numai cu respectarea drepturilor altor persoane, ordinii publice și a bunelor moravuri.

De asemenea, Organizația Mondială a Sănătății a publicat în data de 1.12.2020 un studiu denumit „Utilizarea măștii în contextul COVID-19”, acesta fiind o actualizare a ghidului publicat la 5 iulie 2020 și include noi dovezi științifice relevante pentru utilizarea măștilor de protecție pentru reducerea SARS-CoV-2. Astfel, Organizația Mondială a Sănătății (OMS) recomandă utilizarea de măști împreună cu respectarea măsurilor de prevenire și control pentru limitarea răspândirii SARS-CoV-2, virusul care provoacă COVID-19. Masca în sine, chiar și atunci când este utilizată corect, nu este suficientă pentru a oferi o protecție adecvată fără alte măsuri de prevenire și control al infecțiilor care includ: igiena mâinilor, distanța de cel puțin 1 metru, evitarea atingerii feței, igiena respiratorie, ventilația adecvată în interior, urmărirea contactilor, carantina și izolarea. Împreună, aceste măsuri sunt esențiale pentru transmiterea SARS-CoV-2 de la om la om.

Cu privire la interzicerea organizării de reuniuni ori petreceri private, interdicție stabilită prin art. 1 din anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 1.065/2020, pârâțul a precizat că aceasta nu este de natură a crea reclamantului un prejudiciu sau o vătămare care să nu poate fi înlăturat(ă) decât prin anularea actului administrativ. Interdicția în sine nu atrage din start crearea unui prejudiciu, ci acesta trebuie dovedit și cuantificat; cel mult, această interdicție ar fi putut să îi producă reclamantului, persoană fizică, care nu desfășoară activități similare operatorilor economici, o simplă neplăcere și nimic mai mult.

Referitor la capătul de cerere având ca obiect suspendarea executării Hotărârii Guvernului nr. 1.065/2020, pârâțul a arătat că, raportat la prevederile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, înțelege să invoce excepția inadmisibilității acestui capăt de cerere, având în vedere că, în speță, ne aflăm în prezența unui act prin care începând cu data de 14.12.2020 s-a dispus prelungirea stării de alertă pe teritoriul României, pe o durată de 30 de zile (art. 1). Hotărârea Guvernului nr. 1.065/2020 a fost emisă în temeiul art. 3, art. 4, art. 6 și art. 71 din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, art. 16 alin. (1) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, ținând cont de propunerile din Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 58/2020, plecând de la contextul generat de dinamica evoluției situației epidemiologice naționale, dar și internaționale, determinată de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, împrejurare care reclamă adoptarea unor noi măsuri care să permită autorităților publice să intervină eficient și cu mijloace adecvate pentru gestionarea crizei în discuție.

Așadar, având în vedere necesitatea asigurării în continuare, chiar și după încetarea stării de urgență, a unei protecții adecvate a populației împotriva îmbolnăvirii cu coronavirusul SARS-CoV-2 și, raportat la obligația instituită de Legea fundamentală în sarcina statului (art. 34) de a lua măsuri pentru asigurarea igienei și a sănătății publice a cetățenilor, Parlamentul a adoptat Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, iar Guvernul a adoptat H.G. 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, starea de alertă fiind 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. 967/2020 și H.G. nr. 1.065/2020 (actul contestat).

Potrivit art. 41 din O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, cu modificările și completările ulterioare, 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.

Având în vedere premisele adoptării actului în discuție, obiectul de reglementare și scopul acestuia, pârâțul a concluzionat că Hotărârea Guvernului nr. 1.065/2020 se circumscrie categoriei de acte administrative prevăzute de art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, fiind un act emis pentru înlăturarea consecințelor epidemiei de COVID-19 și, pe cale de consecință, nu îi este aplicabilă procedura reglementată de art. 14 și 15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, invocate de reclamant.

Acest text stabilește un fine de neprimire a cererilor de suspendare a executării actelor administrative emise pentru înlăturarea consecințelor epidemiei, cum sunt și hotărârile de Guvern de prelungire a stării de alertă pe teritoriul României. Aceste acte administrative pot face obiectul unei acțiuni în anulare, într-un contencios administrativ de plină jurisdicție, fără a se putea solicita însă suspendarea executării lor. Având în vedere natura și scopul actelor administrative în discuție, acestea trebuie să rămână executorii până la revocarea lor sau, după caz, până la anularea definitivă de către instanța de contencios administrativ, deoarece măsura suspendării executării lor ar putea prejudeca fondul raportului juridic dedus judecătii, devenind ireversibilă, în condițiile în care măsurile luate prin intermediul lor sunt esențiale pentru depășirea circumstanțelor care au justificat declararea stării de alertă, aceasta având — prin esența sa — un caracter excepțional și temporar. Pentru identitate de rațiune, dispozițiile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 vizează și situația în care cererea de suspendare a executării actului este formulată în baza art. 15 din același act normativ, având în vedere faptul că articolul face trimitere expresă la judecarea cererii în condițiile art. 14 și pentru motivele prevăzute la acest articol.

Pe fondul acestui capăt de cerere, pârâțul a solicitat să se observe că reclamantul nu dovedește îndeplinirea condițiilor prevăzute de art. 14 din Legea nr. 554/2004. Astfel, prin acțiunea dedusă judecătii, reclamantul nu numai că nu a adus niciun fel de probe care să răstoarne regula executării din oficiu a actului administrativ dedus judecătii, dar nici nu motivează în vreun fel cererea de suspendare a hotărârii Guvernului, nici în fapt, nici în drept.

A susținut pârâțul că atât cazul bine justificat, cât și iminența pagubei sunt analizate în funcție de circumstanțele concrete ale fiecărei cauze, pe baza împrejurărilor de fapt și de drept prezentate de parte; aceasta trebuie să ofere indicii suficiente de răsturnare a prezumției de legalitate de care se bucură actul administrativ și să facă verosimilă iminența producerii unei pagube, dificil de reparat, în cazul particular supus evaluării. Practic, conform dispozițiilor art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004, suspendarea executării unui act administrativ, fiind o situație de excepție de la principiul executării din oficiu a actelor administrative, se poate dispune numai dacă sunt

întrunite cumulativ cele două condiții — caz bine justificat și prevenirea unei pagube iminente, or, în speță, reclamantul nu demonstrează îndeplinirea acestor condiții, sens în care pârâțul a solicitat respingerea cererii de suspendare ca neîntemeiată.

Pe fondul cauzei, pârâțul a solicitat respingerea acțiunii, ca neîntemeiată.

În motivare, a detaliat contextul factual care a determinat emiterea actului contestat cu indicarea actelor normative emise de Guvernul României în această perioadă de la data declarării stării de urgență pe teritoriul României și declararea stării de alertă, prelungită succesiv prin hotărâri de Guvern.

A precizat pârâțul că 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, respectiv: ingerința trebuie să fie prevăzută de lege, ingerința trebuie să urmărească un scop legitim și ingerința trebuie să fie necesară și proporțională într-o societate democratică.

În ceea ce privește Hotărârea Guvernului nr. 1.065/2020, pârâțul a precizat că actul a fost adoptat ținând seama de propunerile din Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 58/2020. Propunerile regăsite în HCNSU nr. 58/2020 au fost elaborate în urma efectuării unei analize minuțioase a factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României, realizată de specialiști în domeniul sănătății publice și al situațiilor de urgență.

Această analiză a factorilor de risc descrie în detaliu: amploarea situației de urgență, manifestarea generalizată a tipului de risc la nivel național, prin metode specifice de analize 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.

Pârâțul a menționat că, contrar susținerilor reclamantului, măsurile dispuse prin articolele contestate sunt conforme cu principiile constituționale și cu normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

Nelegalitatea unui act administrativ sau a unor dispoziții cuprinse în acesta se constată prin raportarea actului în discuție la prevederile actelor normative de nivel superior în baza și executarea cărora a fost emis, conform art. 4, art. 77 și art. 78 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

Plecând de la acest aspect, pârâțul a precizat că toate criticile din acțiune, în sensul că prin hotărâre de Guvern a fost restricționat exercițiul drepturilor fundamentale, nu pot fi permise întrucât actul administrativ contestat a fost emis în limitele și executarea Legii nr. 55/2020.

În ceea ce privește conținutul actului administrativ, respectiv măsurile dispuse, pârâțul a susținut că acestea se circumscriu limitelor legale în care puterea executivă poate acționa. H.G. nr. 1.065/2020 a fost emisă în temeiul art. 3, art. 4, art. 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.

A subliniat pârâțul că Hotărârea Guvernului nr. 1.065/2020 cuprinde 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 actul contestat, în acord cu prevederile legale și jurisprudența instanței de contencios constituțional care a statuat faptul că restrângerea drepturilor și a libertăților nu se poate realiza decât prin lege, astfel cum rezultă din interpretarea coroborată a dispozițiilor art. 53 și ale art. 115 alin. (6) din Constituție.

A concluzionat pârâțul că actul normativ care face obiectul acțiunii s-a emis pentru punerea în aplicare a dispozițiilor Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și

combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 și nu conține soluții legislative care să fie contrare cu concepția sau finalitatea urmărită de actele de bază.

Pentru toate acestea a solicitat respingerea acțiunii.

2.2. Prin întâmpinarea formulată la data de 11.01.2021, *pârâtul Ministerul Sănătății* a solicitat în principal, pe cale de excepție, admiterea excepției inadmisibilității acțiunii pentru lipsa plângerii prealabile, iar pe fondul cauzei, respingerea cererii de suspendare și, respectiv, de anulare în parte a prevederilor H.G. nr. 1.065/2020 ca netemeinică și nelegală.

Referitor la excepția inadmisibilității acțiunii pentru lipsa plângerii prealabile, *pârâtul* a precizat că, potrivit prevederilor art. 2 alin. (5)—(7), art. 10 alin. (3) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Ministerul Sănătății reprezintă autoritatea centrală în domeniul sănătății publice care coordonează asistența de sănătate publică și verifică respectarea reglementărilor în domeniul sănătății publice.

În conformitate cu prevederile art. 7 din Legea nr. 554/2004, procedura prealabilă reprezintă o condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, reclamantul Secu Cristian Adrian fiind ținut să solicite, anterior promovării acțiunii în instanță, autorității publice emitente a actului administrativ contestat sau autorității publice superioare, dacă există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea în tot sau în parte a acestuia.

Potrivit prevederilor art. 7 alin. (11) din Legea contenciosului administrativ, „în cazul actului administrativ normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând”. Prin urmare, numai după parcurgerea acestei etape, care este o condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, reclamantul Secu Cristian Adrian, dacă se considera în continuare nemulțumit, putea formula acțiune în contencios administrativ; în aceste condiții, dreptul la acțiune în contencios administrativ se naște după ce autoritatea emitentă răspunde la reclamația administrativă sau după expirarea termenului legal de soluționare a cererii.

A susținut *pârâtul* că, prin reglementările legale, legiuitorul nu a lăsat la latitudinea părților să stabilească dacă efectuează sau nu procedura prealabilă, ci a condiționat sesizarea instanței de îndeplinirea ei, aceasta fiind o condiție pentru declanșarea procedurii judiciare, adăugându-se celorlalte condiții de exercitare a acțiunii ca o condiție specială suplimentară.

Având în vedere lipsa dovezii exercitării procedurii prealabile prevăzute de art. 7 din Legea nr. 554/2005, *pârâtul* a solicitat admiterea excepției lipsei plângerii prealabile și, pe cale de consecință, respingerea acțiunii în contencios administrativ ca inadmisibilă.

Pe fondul cauzei, *pârâtul* a arătat că, potrivit prevederilor art. 2 alin. (5)—(7), art. 10 alin. (3) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, Ministerul Sănătății reprezintă autoritatea centrală în domeniul sănătății publice care coordonează asistența de sănătate publică și verifică respectarea reglementărilor în domeniul sănătății publice. Având în vedere dispozițiile art. 11 lit. a) din Legea nr. 95/2006, Ministerul Sănătății este „organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului”. Atribuțiile și responsabilitățile Ministerului Sănătății, ca autoritate centrală în domeniul asistenței de sănătate publică, sunt strict și limitativ prevăzute atât în Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare, la art. 16, cât și în H.G. nr. 144/2010 privind organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății, cu modificările și completările ulterioare, la art. 2.

A învederat *pârâtul* că cererea de chemare în judecată a fost transmisă Ministerului Sănătății în calitate de *pârât* în data de 7 ianuarie 2021, ora 17.34, prin e-mail, după terminarea programului de lucru, însoțită de citația cu termen acordat la data de luni, 11 ianuarie 2021. Ținând cont de prevederile art. 14 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, precum și de faptul că întâmpinarea se depune cu 3 zile înainte de termenul de judecată, *pârâtul* a solicitat repunerea în termenul de a formula întâmpinare.

Cu privire la suspendarea prevederilor unui act normativ, *pârâtul* a învederat că, pentru a pronunța o hotărâre de admitere

ca întemeiată a cererii formulate de către reclamantul Secu Cristian Adrian, instanța trebuie să aibă în vedere că actul administrativ normativ, respectiv H.G. nr. 1.065/2020, se bucură de prezumția de legalitate, care, la rândul său, se bazează pe prezumțiile autenticității și veridicității.

În considerarea celor două principii incidente în materie — al legalității actului și al executării acestuia din oficiu —, suspendarea executării constituie o situație de excepție, aceasta putând fi dispusă numai în cazurile și în condițiile expres prevăzute de lege, respectiv în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente.

A arătat *pârâtul* că existența unui caz bine justificat presupune existența unei puternice îndoieli asupra prezumției de legalitate a actului administrativ contestat; a doua condiție privește necesitatea prevenirii unei pagube iminente, deci a unui prejudiciu material viitor, dar previzibil cu evidență sau, după caz, a perturbării previzibile grave a funcționării unei autorități publice ori a unui serviciu public.

A subliniat *pârâtul* că nici cazul bine justificat și nici iminența producerii unei pagube nu se prezumă, ci trebuie dovedite de către persoana lezată care a solicitat suspendarea executării actului administrativ și care este datoare să propună și să administreze dovezile concludente din care să rezulte existența cumulativă a celor două condiții. Or, în cauză, reclamantul nu a probat motive temeinice și o pagubă iminentă în patrimoniul său.

A mai arătat *pârâtul* că reclamantul nu a făcut dovada cazului bine justificat, neindicând aspecte care să fie în măsură să ridice o îndoială serioasă în ceea ce privește legalitatea actului administrativ. Astfel, la o sumară observare a fondului, nu se pot reține elemente de vădită nelegalitate ale actului administrativ atacat, motivele invocate de reclamant fiind susțineri de temeinicie a căror veridicitate nu poate fi verificată decât prin administrarea probatoriului complex specific acțiunii de fond.

În ceea ce privește condiția pagubei iminente, *pârâtul* a menționat că reclamantul Secu Cristian Adrian în cererea de suspendare a executării actului normativ reprezentat de H.G. nr. 1.065/2020 nu face referire la niciun prejudiciu material posibil produs de actul normativ dedus judecării.

Pentru toate acestea a solicitat respingerea acțiunii.

În drept a invocat Legea nr. 554/2004 și Codul de procedură civilă.

2.3. La data de 12.01.2021, *pârâtul Guvernul României, prin Secretariatul General al Guvernului, a depus întâmpinare*, prin care a invocat excepția nulității acțiunii pentru lipsa timbrajului, excepția inadmisibilității acțiunii în raport cu dispozițiile art. 7 din Legea nr. 554/2004, excepția inadmisibilității cererii de suspendare în raport cu dispozițiile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, excepția lipsei de interes; pe fondul cererii de suspendare a executării prevederilor H.G. nr. 1.065/2020 a solicitat respingerea acesteia ca neîntemeiată, iar pe fondul cererii de anulare parțială a H.G. nr. 1.065/2020 a solicitat respingerea acesteia ca neîntemeiată.

Cu privire la excepția nulității acțiunii pentru lipsa timbrajului, *pârâtul* a arătat că în cauză sunt aplicabile dispozițiile art. 16 și art. 33 din O.U.G. nr. 80/2013, astfel încât dacă taxa judiciară de timbru nu a fost plătită în cuantumul legal, în momentul înregistrării acțiunii sau cererii, instanța urmează a pune în vedere părții reclamante, în condițiile art. 200 alin. (3) teza I din Codul de procedură civilă, obligația de a o timbra și de a transmite dovada achitării taxei judiciare de timbru, în termen de cel mult 10 zile de la primirea comunicării.

A precizat că dispozițiile art. 16 lit. a) din O.U.G. nr. 80/2013 prevăd timbrarea cu 50 de lei a cererilor având ca obiect anularea actului administrativ sau, după caz, recunoașterea dreptului pretins, precum și pentru eliberarea unui certificat, a unei adeverințe sau a oricărui alt înscris. În ceea ce privește situația cererilor de suspendare a executării actului administrativ, formulate în temeiul art. 14 sau art. 15 din Legea nr. 554/2004, O.U.G. nr. 80/2013 cuprinde, la art. 27, o dispoziție generală, potrivit căreia „orice alte acțiuni sau cereri neevaluabile în bani, cu excepția celor scutite de plata taxei judiciare de timbru potrivit legii, se taxează cu 20 lei”.

Având în vedere că din actele comunicate împreună cu citația nu reiese dacă au fost achitate taxele corespunzătoare

cererilor de suspendare și de anulare a dispozițiilor H.G. nr. 1.065/2020, pârâtul a solicitat instanței să verifice respectarea obligației de plată a taxei judiciare de timbru, iar în cazul neîndeplinirii, să dispună anularea cererii, în condițiile art. 197 din Codul de procedură civilă.

Referitor la excepția inadmisibilității acțiunii în raport cu dispozițiile art. 7 din Legea nr. 554/2004, pârâtul a menționat că art. 7 și art. 12 din Legea nr. 554/2004 cuprind dispoziții imperative privind condițiile procedurii administrative prealabile. Astfel, partea reclamantă este obligată să facă dovada îndeplinirii procedurii administrative prealabile și va depune la dosarul cauzei copia plângerii prealabile privind actul administrativ contestat (pentru identitate cu obiectul prezentei acțiuni), având înscrise data introducerii și numărul de înregistrare la autoritatea pârâtă.

În cauză, întrucât partea reclamantă nu a menționat și nici nu a depus la dosarul cauzei dovezi cu privire la efectuarea procedurii administrative prealabile cu pârâtul Guvernul României, în condițiile și termenele reglementate de lege, pârâtul a solicitat ca, în temeiul art. 18 coroborat cu art. 7 din Legea nr. 554/2004, să fie admisă excepția invocată și să se respingă acțiunea ca fiind inadmisibilă.

Cu privire la excepția inadmisibilității cererii de suspendare în raport cu dispozițiile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, pârâtul a arătat că, prin acțiunea dedusă judecătii, reclamantul solicită suspendarea prevederilor art. 1 din anexa nr. 2, respectiv a art. 1 pct. 2 și pct. 13, art. 2 pct. 2 și art. 6 pct. 1 și pct. 2 din anexa nr. 3 la H.G. nr. 1.065/2020, deci a unui act prin care s-au dispus prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 14 decembrie 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

Însă, așa cum rezultă din preambul, H.G. nr. 1.065/2020 a fost emisă în temeiul prevederilor art. 108 din Constituția României și al art. 3, art. 4, art. 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 observat 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. 14.

În speță, având în vedere premisele adoptării actului administrativ, obiectul de reglementare și scopul acestuia, este incontestabil că H.G. nr. 1.065/2020 se circumscrie categoriei de acte administrative prevăzute de art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, fiind un act emis pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 și, pe cale de consecință, nu îi este aplicabilă procedura reglementată de art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004.

Referitor la excepția lipsei de interes, pârâtul a menționat 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. 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.

A precizat pârâtul că 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 într-unul din 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 vătămare a unui drept sau interes legitim privat și care își întemeiază demersul procesual exclusiv pe teza vătămării interesului public.

Pe fondul cererii de suspendare a executării prevederilor H.G. nr. 1.065/2020, pârâtul a solicitat respingerea acesteia ca neîntemeiată.

În motivare, a arătat că 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, iar în speța dedusă judecătii nu s-a făcut dovada îndeplinirii cumulative a acestor două condiții (cazul bine justificat și paguba iminentă).

În ceea ce privește fondul cererii de anulare parțială a H.G. nr. 1.065/2020, pârâtul a solicitat respingerea acesteia ca neîntemeiată. În motivare, a arătat că argumentele prezentate de reclamant sunt nefondate.

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

Pentru o corectă înțelegere a particularităților speței, pârâtul a procedat la expunerea pe larg a contextului faptic care a determinat emiterea actului contestat.

Astfel, în contextul fenomenului de pandemie de magnitudinea celui cu care societatea internațională se confruntă, declarat ca atare de către Organizația Mondială a Sănătății, la data de 11.03.2020, autoritățile române au luat măsurile legislative și administrative necesare pentru prevenirea și combaterea infectării cu noul coronavirus. Începând cu luna martie 2020, în cadrul ședințelor Grupului de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României, înființat prin Hotărârea CNSU nr. 3/2016 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.

Luând act de evoluția situației epidemiologice pe teritoriul României și de evaluarea riscului de sănătate publică pentru perioada imediat următoare, care indica o creștere masivă a numărului de persoane infectate cu coronavirusul SARS-CoV-2, Președintele României a emis Decretul nr. 195/2020 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. Măsurile dispuse prin cele 12 ordonanțe militare 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.

După starea de urgență a fost instituită starea de alertă care 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. 967/2020 și H.G. nr. 1.065/2020 — act normativ care formează obiectul dosarului.

Analizând cererea de chemare în judecată, pârâtul a concluzionat că reclamantul este nemulțumit de faptul că starea de alertă a fost prelungită de mai multe ori, fiindu-i restrâns nelegal, în opinia sa, exercițiul unor drepturi fundamentale.

În ceea ce privește Hotărârea Guvernului nr. 1.065/2020 pârâtul a precizat că actul a fost adoptat ținând seama de propunerile din Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 58 din 10.12.2020. Propunerile regăsite în H.C.N.S.U. nr. 58/2020 au fost elaborate în urma efectuării unei analize minuțioase a factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 9.12.2020 realizată de specialiști în domeniul sănătății publice și al situațiilor de urgență.

Astfel, Hotărârea Guvernului nr. 1.065/2020 a fost adoptată în mod legal și justificat, impusă de rezultatul evaluării 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.

Pârâtul a subliniat că H.G. nr. 1.065/2020 cuprinde 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 actul contestat, în acord cu prevederile legale și jurisprudența instanței de contencios constituțional care a statuat faptul că restrângerea drepturilor și a libertăților nu se poate realiza decât prin lege, astfel cum rezultă din interpretarea coroborată a dispozițiilor art. 53 și ale art. 115 alin. (6) din Constituție. Așadar, contrar alegațiilor reclamantului, actul normativ care face obiectul acțiunii s-a 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 conține soluții legislative care să fie contrare cu concepția sau finalitatea urmărită de actele de bază.

Pârâtul a precizat că 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, respectiv: ingerința trebuie să fie prevăzută de lege, ingerința trebuie să urmărească un scop legitim și ingerința trebuie să fie necesară și proporțională într-o societate democratică. Or, în cauză nu au fost îndeplinite aceste cerințe.

În ceea ce privește H.G. nr. 1.065/2020, pârâtul a subliniat că actul a fost adoptat ținând seama de propunerile din Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 58/2020.

Propunerile regăsite în HCNSU nr. 58/2020 au fost elaborate în urma efectuării unei analize minuțioase a factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 9.12.2020 realizată de specialiști în domeniul sănătății publice și al situațiilor de urgență. Această analiză a factorilor de risc descrie în detaliu: amploarea situației de urgență, respectiv manifestarea generalizată a tipului de risc la nivel național, prin metode specifice de analiză și calcul, intensitatea situației de urgență, respectiv viteza de evoluție, înregistrată sau prognozată, a fenomenelor distructive și gradul de perturbare a stării de normalitate, insuficiența și/sau inadecvarea capacităților de răspuns, densitatea demografică în zona afectată de tipul de risc, existența și gradul de dezvoltare a infrastructurii adecvate gestionării tipului de risc.

A precizat pârâtul că, la momentul emiterii H.G. nr. 1.065/2020, Legea nr. 55/2020 fusese modificată în sensul indicat, astfel încât criticile din acțiune, în sensul că prin hotărâre de Guvern a fost restricționat exercițiul drepturilor fundamentale, nu pot fi primite; actul administrativ contestat a fost emis strict în limitele și executarea Legii nr. 55/2020.

Referitor la interzicerea circulației persoanelor pe timpul nopții, între orele 23.00—5.00, pârâtul a menționat că posibilitatea dispunerii acestei măsuri se regăsește în Legea nr. 55/2020 — art. 5 alin. (3) lit. b), de unde rezultă că art. 2 pct. 2 din H.G. nr. 1.065/2020 nu conține o soluție legislativă contrară legii.

Prin această măsură se urmărește descurajarea reuniunilor, mai ales în rândul tinerilor, acesta fiind intervalul în care aceștia se vizitează, organizează petreceri, se întâlnesc, existând astfel un risc crescut de transmitere a virusului. Pe de altă parte, e important de precizat că sunt exceptate de la această restricție deplasările la serviciu și cele pentru asistență medicală.

A arătat pârâtul că Î.C.C.J., prin Decizia nr. 1.282 din 12.10.2010, a statuat că viața privată este protejată de lege în condițiile în care se manifestă în cadrul ordinii juridice, iar nu în afara sa. Dreptul de a dispune de propria persoană, nefiind un drept absolut, poate fi exercitat numai cu respectarea drepturilor altor persoane, a ordinii publice și a bunelor moravuri. În acest sens, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale stabilește prin art. 8 paragraful 2 că dreptul la respectarea vieții private poate face obiectul unor restricții, dacă sunt prevăzute de lege și dacă constituie măsuri necesare într-o societate democratică pentru siguranța națională, siguranța publică (...), protejarea sănătății sau a moralei ori protejarea drepturilor și libertăților altora, ipoteză ce subsistă în cazul de față.

Referitor la criticile aduse cu privire la obligativitatea purtării măștii de protecție, pârâtul a precizat că măsura este dispusă în temeiul art. 5 alin. (2) lit. d) coroborat cu art. 13 din Legea nr. 55/2020, astfel cum a fost modificată prin O.U.G. nr. 192/2020.

De altfel, și Institutul Național de Sănătate Publică a emis de multe ori puncte de vedere în care a arătat faptul că purtarea măștii este una dintre măsurile de prevenire și limitare pentru răspândirea anumitor boli respiratorii, inclusiv cea determinată de noul coronavirus. Cu toate acestea, doar utilizarea unei măști nu este suficientă pentru a asigura un nivel adecvat de protecție și ar trebui adoptate și alte măsuri la fel de relevante. Folosirea măștii trebuie combinată cu igiena adecvată a mâinilor și cu alte măsuri de prevenire și control al transmiterii noului coronavirus de la om la om.

A subliniat pârâtul că legiuitorul a avut în vedere situații în care masca de protecție îngreunează respirația persoanei care o poartă (desfășoară activități fizice intense, suferă de anumite boli) și dă posibilitatea acestora de a desfășura activități fără mască.

Pârâtul a arătat că prin intrarea în vigoare a O.U.G. nr. 192/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1042 din 6 noiembrie 2020, începând cu data de 6 noiembrie 2020, art. 13 lit. a) din Legea nr. 55/2020 în forma modificată, a reglementat posibilitatea instituirii obligației de purtare a măștii de protecție în spațiile publice, fără a se mai face vreo distincție în funcție de felul acestor spații — închise sau deschise. Prin urmare, începând cu data de 6 noiembrie 2020 (data intrării în vigoare a O.U.G. nr. 192/2020) până în prezent, posibilitatea instituirii obligației de a purta mască de protecție în spațiile publice, inclusiv în cele deschise, pe durata stării de alertă, este prevăzută ca atare de lege, respectiv de art. 13 lit. a) din Legea nr. 55/2020, astfel cum a fost modificat prin O.U.G. nr. 192/2020. În aceste împrejurări, a solicitat să constate că, începând cu 6 noiembrie 2020 până în prezent, o primă condiție impusă de art. 53 din Constituție, respectiv ca restrângerea exercițiului unor drepturi (în speță, dreptul la viață privată) să fie prevăzută de lege, a fost respectată.

În condițiile în care nici O.U.G. nr. 192/2020, nici art. 13 lit. a) din Legea nr. 55/2020 (astfel cum a fost modificat prin O.U.G. nr. 192/2020) nu au fost declarate ca fiind neconstituționale, în opinia pârâtului instanța nu se poate substitui Curții Constituționale, ci are obligația de a aplica întocmai prevederile legale.

Pentru toate acestea a solicitat respingerea acțiunii.

În probațiune a solicitat administrarea probei cu înscrisurile depuse împreună cu întâmpinarea.

Reclamantul Secu Cristian Adrian la data de 12.01.2021 a depus la dosarul cauzei răspuns la întâmpinările MAI și Ministerul Sănătății, prin care a invocat excepția lipsei dovezii calității de reprezentant al MAI, excepția neștampilării și excepția lipsei semnăturii MAI și a solicitat amendarea MAI și MS pentru exercitarea cu rea-credință a drepturilor procesuale.

Cu privire la excepțiile invocate de pârâți prin întâmpinări, reclamantul a solicitat respingerea acestora.

Astfel, cu privire la excepția inadmisibilității cererii de suspendare, raportat la art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, reclamantul a susținut că la nivel național nu există niciun ordin al ministrului sănătății, singura autoritate competentă care poate emite un act normativ prin care să se constate pandemie/epidemie.

A mai arătat că instanța poate face aplicarea directă a art. 21 și 126 din Constituție care prevăd că orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, libertăților și a intereselor sale legitime și nicio lege nu poate îngriji exercitarea acestui drept.

Referitor la cererea de suspendare și anulare prin raportare la art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, reclamantul a menționat că în acțiunile îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice nu este obligatorie plângerea prealabilă, astfel încât excepția este nelegală.

Referitor la excepția lipsei de interes, reclamantul a solicitat respingerea acesteia atât pentru motivele invocate prin cererea de chemare în judecată, cât și pentru considerentele expuse referitoare la paguba iminentă.

Cu privire la fondul cererii de suspendare, reclamantul a apreciat că sunt îndeplinite cerințele prevăzute de Legea nr. 554/2004.

A mai susținut reclamantul că în cauză sunt îndeplinite cerințele legale pentru suspendare, respectiv există cazul bine justificat și paguba iminentă. A subliniat că datorită accesului restricționat în intervalul orar 23.00—5.00 a acumulat o greutate de 111 kg la o înălțime de 1,81 m și 25 de ani și a început să dezvolte afecțiuni ale inimii și suferă de anxietate.

La data de 12.01.2021 reclamantul a depus la dosarul cauzei concluzii scrise referitoare la excepția necompetenței teritoriale, prin care a arătat că, în conformitate cu prevederile art. 87 din Codul civil, domiciliul este acolo unde persoana declară că are locuința principală. A mai susținut că mențiunile din cartea de identitate referitoare la domiciliul sau reședința unei persoane nu au caracter constitutiv în ce privește determinarea acestora, ci numai caracter de evidență a persoanei respective potrivit art. 91 din Codul civil.

Drept care a solicitat respingerea acestei excepții.

Tot la data de 12.01.2021 reclamantul a depus la dosarul cauzei concluzii scrise referitoare la excepția nulității absolute a dispozițiilor art. 1 din anexa nr. 2 prin care a arătat că mecanismul fraudulos pe care pârâțul Guvernul României a înțeles să îl folosească la adoptarea art. 1 din anexa nr. 2 înfrânge spiritul dispozițiilor imperative ale art. 13 lit. a) din Legea nr. 55/2020 care privesc expres că obligativitatea purtării măștii se poate institui prin ordin comun al ministrului sănătății și ministrului afacerilor interne.

A susținut reclamantul că în art. 5 alin. (2) lit. d) și art. 13 lit. a) din Legea nr. 55/2020 s-a statuat: „se instituie obligativitatea purtării măștii”.

În opinia reclamantului, prin această formulare, Guvernul României a dispus purtarea măștii prin omiterea în mod intenționat și fraudulos a oportunității instituirii sau neinstituirii acestei obligativități care aparține numai ministrului sănătății și MAI. Astfel, prin adoptarea acestui articol s-a folosit un artificiu legislativ care să eludeze prevederile din Ordinul nr. 874/81/2020 în sensul că obligativitatea purtării măștii „s-a instituit” în toate spațiile publice, și nu în spațiile publice închise.

Pentru toate acestea a solicitat admiterea excepției și constatarea nulității absolute a art. 1 din anexa nr. 2.

Aspecte procesuale

Prin Sentința civilă nr. 6 din 12.01.2021, Curtea de Apel București, Secția contencios administrativ și fiscal, a admis excepția necompetenței teritoriale a Curții de Apel București și a declinat cauza în favoarea Curții de Apel Brașov.

După declinare, dosarul a fost înregistrat pe rolul Curții de Apel Brașov, Secția contencios administrativ și fiscal la data de 21.01.2021.

La data de 22.01.2021 reclamantul a depus la dosarul cauzei note scrise, prin care a invocat excepția necompetenței teritoriale a Curții de Apel Brașov.

În susținerea acestei excepții a precizat că, potrivit art. 87 din Codul civil, domiciliul persoanei fizice, în vederea exercitării drepturilor și libertăților sale civile, este acolo unde aceasta declară ca are locuința principală. Noțiunea de „domiciliu” care interesează regulile procedurii civile în general nu corespunde elementelor care interesează evidența populației, ci se identifică cu noțiunea de domiciliu de fapt, deoarece scopul normelor care guvernează procesul civil este acela al asigurării cunoașterii procesului și a actelor de procedură îndeplinite în cursul acestuia. Mențiunile din cartea de identitate referitoare la domiciliul sau reședința unei persoane nu au caracter constitutiv în ce privește determinarea acestora, ci numai caracter de evidență a persoanei respective, potrivit art. 91 din Codul civil.

A arătat că în cuprinsul dispozițiilor art. 87 din Codul civil legiuitorul a folosit termenul de „declarare”, iar în cuprinsul dispozițiilor art. 89, când s-a referit la stabilirea sau schimbarea domiciliului, a folosit expresia „cu intenția de a avea acolo locuința principală”. A concluzionat reclamantul că noțiunea de domiciliu este legată de existența intenției manifestate de o persoană în sensul de a-și stabili locuința principală într-un anumit loc, iar potrivit art. 89 alin. (3) dovada intenției rezultă din declarațiile persoanei făcute la organele administrative

competente să opereze stabilirea sau schimbarea domiciliului, iar în lipsa acestor declarații, din orice alte împrejurări de fapt.

Reclamantul a menționat că instanța inițial investită a reținut că are domiciliul în Predeal, lucru neadevărat, întrucât în fapt lucrează în București, face studiile în București și locuiește în București, astfel că, în aplicarea art. 87 din Codul civil, Curtea de Apel București era instanța competentă. Simplul fapt că are un buletin de Predeal nu atrage competența Curții de Apel Brașov, iar locuința efectivă o are în București.

A atașat adevărata de la angajator prin care se atesta că reclamantul lucrează în București, facturi recente prin care se arată că adresa de facturare coincide cu domiciliul precizat în cererea de chemare în judecată (locuința efectivă).

Pentru toate acestea, în principal, a solicitat admiterea excepției necompetenței teritoriale, declinarea cauzei spre competență soluționare către Curtea de Apel București, constatarea ivirii conflictului negativ de competență, înaintarea dosarului de îndată către Înalta Curte de Casație și Justiție pentru soluționarea conflictului negativ de competență.

În subsidiar, în situația în care instanța se considera competentă să soluționeze prezenta pricină, reclamantul a solicitat acordarea unui termen scurt de 2—3 zile pentru a obține o zi de învoire de la angajator pentru a-și susține cauza la Brașov.

La data de 29.01.2021 Ministerul Afacerilor Interne a depus la dosarul cauzei note scrise, prin care a solicitat să se rețină, să se examineze și să se pronunțe cu privire la excepția necompetenței teritoriale a Curții de Apel Brașov.

În motivare a arătat că, potrivit art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, reclamantul persoană fizică sau juridică de drept privat se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul său. Conform art. 155 pct. 6 din Codul de procedură civilă, prin *locul citării* se înțelege domiciliul persoanei fizice, iar în cazul în care aceasta nu locuiește la domiciliu, citarea se va face la reședința cunoscută ori la locul ales de aceasta.

În cauză, reclamantul Secu Cristian-Adrian locuiește în fapt în București, aceasta fiind locuința lui statornică, locul său de muncă este în București; mai mult, și-a ales sediul procedural la reședința din București, astfel încât în raport cu aceste aspecte trebuie să se stabilească competența teritorială a instanței de contencios administrativ — în prezenta speță — Curtea de Apel București.

La data de 1.02.2021 reclamantul a depus la dosarul cauzei note scrise prin care a invocat excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, prin care a cerut să se constate, în principal, neconstituționalitatea în integralitate a dispozițiilor art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, iar în subsidiar să se constate că aceste dispoziții menționate sunt neconstituționale în măsura în care nu permit suspendarea actelor administrative enumerate în cuprinsul art. 5 alin. (3) pentru excesul de putere al autorității publice emitente.

În motivare a arătat că normele criticate aduc atingere art. 1 alin. (4) și alin. (5), art. 21 alin. (1) și alin. (2), art. 126 alin. (6) teza I, art. 53 din Constituție; art. 6 și art. 13 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului; art. 26 și art. 81 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă; Recomandării nr. R(89) 8 adoptată de Comitetul de miniștri din cadrul Consiliului Europei la 13.09.1989.

A susținut reclamantul că, potrivit normelor constituționale, controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar, iar în statul de drept activitatea justiției nu poate fi împiedicată de norme inferioare Constituției prin care se stabilesc condiții prohibitive pentru un judecător în exercitarea atribuțiilor sale jurisdicționale. În opinia reclamantului, prin eliminarea procedurii de suspendare se încalcă atât art. 53 din Constituție, cât și Primul principiu din Recomandarea nr. R(89) 8 adoptată de Comitetul de miniștri din cadrul Consiliului Europei la 13.09.1989. Potrivit normei constituționale, restrângerea exercițiului drepturilor ori libertăților, în condițiile enumerate în acest articol, trebuie să cunoască, în același timp, un cadru procedural apt să realizeze protecția libertăților individuale contra eventualelor abuzuri exercitate de către stat. Astfel, art. 53 alin. (1) trebuie interpretat

în sensul creării unui cadru procedural de limitare a statului, chiar dacă el pare să autorizează acțiunea acestuia. Prin eliminarea procedurii de suspendare se încalcă principiul separației puterilor în stat, care poate avea control totalitar pe termen scurt în ceea ce justifică măsurile luate, ce pot avea consecințe grave asupra justițiabilului și ireparabile, făcând inutilă anularea actului administrativ.

În ceea ce privește înlăturarea procedurii de suspendare și a sintagmei „exces de putere” din reglementarea curentă, reclamantul a precizat că posibilitatea cenzurii actului administrativ adoptat cu exces de putere nu permite instanței să controleze oportunitatea, ci doar verificarea condițiilor de legalitate a actului administrativ, precum și conformitatea actului cu dispozițiile constituționale.

A arătat că controlul în cadrul procedurii de suspendare nu este doar necesar într-o societate democratică, dar și obligatoriu și este consacrat de principiul constituțional al ierarhiei normative, precum și de Legea nr. 24/2000, lege cu valoare constituțională.

A menționat reclamantul că, în jurisprudența sa constantă, Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut că exercitarea cu exces de putere nu reprezintă altceva decât o formă vădită de nelegalitate de natură să creeze o îndoială serioasă asupra prezumției de legalitate asupra actului administrativ.

A mai arătat că justițiabilul trebuie să aibă garantată, din punct de vedere material și procedural, posibilitatea de a preveni o încălcare a drepturilor și libertăților sale legitime, care pot cauza un prejudiciu greu reparabil, indiferent de natura actului administrativ. O altă concluzie ar fi inadmisibilă, deoarece ar însemna că statul poate acționa pe termen scurt până la soluționarea acțiunii în anulare, în mod discreționar, totalitar și abuziv, și nu doar restrânge disproporționat, ba chiar poate încălca drepturi și libertăți fără ca puterea judecătorească să exercite un minim control asupra normelor criticate.

A concluzionat reclamantul că lipsa procedurii de suspendare asupra actelor menționate care pot produce prejudicii *uno actu* este inadmisibilă într-un stat de drept.

Prin notele de ședință depuse la dosarul cauzei în data de 10.02.2021 reclamantul a solicitat ca instanța să solicite relații Guvernului României, MAI și Ministerului Sănătății, pentru judecarea cu celeritate a cererii de suspendare, a admisibilității acesteia și aflarea adevărului în cauza dedusă judecării, în sensul de a preciza pârâțul Guvernul României dacă România, prin Președinte sau Guvern, a emis în starea de alertă o notificare prin care să informeze Secretariatul General al Consiliului Europei că derogă de la prevederile Convenției (Curtea Europeană a Drepturilor Omului), în condițiile art. 15 din Convenție, și dacă această notificare a cuprins drepturile și libertățile cărora se va aduce atingere; dacă răspunsul este afirmativ, să se precizeze dacă această notificare a fost acceptată sau respinsă și în ce proporție (ce măsuri au fost acceptate, respectiv respinse). Să precizeze pârâțul Ministerul Sănătății dacă a emis un ordin de ministru prin care să declare stare de epidemie, existând două acte normative în vigoare care prevăd această obligativitate: stare de epidemie din care să rezulte o situație de risc epidemiologic și biologic, în condițiile cerute de Legea nr. 136/2020, art. 6 lit. a); stare de epidemie deosebit de gravă în condițiile cerute de H.G. nr. 153/2018 la articolul unic lit. A pct. 1 și 9 din anexa nr. 2. Să precizeze pârâțele MAI și Ministerul Sănătății de ce au mai modificat Ordinul nr. 87A/81/2020 privind purtarea măștii în spații publice închise, prin adoptarea Ordinului nr. 23/15/2021 care instituie obligativitatea măștii și în spațiile publice deschise, în condițiile în care prin întâmpinările formulate de pârâți, aceștia nu au recunoscut că măsura este nelegală și deci Guvernul nu îi poate substitui în ceea ce privește adoptarea măsurii și nici nu poate adăuga la ordin; mai exact, MAI a precizat că măsurile din H.G. nr. 1.065/2020 se află în legalitate și se circumscriu limitelor legale în care puterea executivă poate acționa, iar prin întâmpinarea depusă de Guvern acesta a precizat că măsura obligativității măștii în spațiile publice a fost dispusă în temeiul art. 5 alin. (2) lit. d) coroborat cu art. 13 din Legea nr. 55/2020.

Prin Sentința nr. 10/2021 din 11 februarie 2021, Curtea de Apel Brașov, Secția contencios administrativ și fiscal, a admis

excepția de necompetență teritorială a Curții de Apel Brașov — Secția contencios administrativ și fiscal, a declinat competența de soluționare a cererii formulate de reclamantul Secu Cristian Adrian în contradictoriu cu pârâții Guvernul României, Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Sănătății în favoarea Curții de Apel București — Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal. A constatat ivit conflictul negativ de competență între Curtea de Apel Brașov — Secția contencios administrativ și fiscal și Curtea de Apel București — Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal, a suspendat judecarea cauzei până la soluționarea conflictului negativ de competență și a înaintat dosarul Înaltei Curți de Casație și Justiție — Secția contencios administrativ și fiscal în vederea soluționării conflictului de competență.

Prin Decizia nr. 1.393/4.03.2021 Înalta Curte de Casație și Justiție — Secția de contencios administrativ și fiscal a stabilit competența de soluționare a cauzei privind pe reclamantul Secu Cristian Adrian, în contradictoriu cu pârâții Guvernul României, Ministerul Sănătății și Ministerul Afacerilor Interne, în favoarea Curții de Apel Brașov — Secția contencios administrativ și fiscal.

La data de 4.05.2021 reclamantul a depus o notă de ședință prin care a invocat noi excepții și a adus noi argumente în susținerea suspendării și anulării actului administrativ atacat.

Cu titlu preliminar a invocat excepția lipsei calității procesuale pasive a Ministerului Afacerilor Interne și Ministerului Sănătății și excepția inexistenței Hotărârii CNSU nr. 58/10.12.2021.

Referitor la excepția lipsei calității procesuale pasive a Ministerului Afacerilor Interne și Ministerului Sănătății, reclamantul a arătat că, deși la momentul promovării acțiunii a considerat că cele două părți au calitate procesuală pasivă, așa cum ar fi decurs din prevederile Legii nr. 55/2020, după cum se poate observa din preambulul actului normativ și din documentația administrativă depusă la dosar, cele două părți nu au nicio contribuție, în sensul că Ministerul Afacerilor Interne nu a propus prelungirea stării de alertă, cu încălcarea art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, ceea ce atrage nulitatea absolută a H.G. nr. 1.065/2020, iar Ministerul Sănătății nu a efectuat niciun studiu sau vreo anchetă epidemiologică cu privire la utilitatea măsurilor adoptate de Guvern, deși actul normativ conține politici de sănătate publică.

A menționat reclamantul că, potrivit preambulului H.G. nr. 1.065/2020, starea de alertă a fost prelungită ținând seama de propunerile cuprinse în Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 58/2020 privind propunerea prelungirii stării de alertă și a măsurilor necesar a fi aplicate pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19. Potrivit normelor imperative ale art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, 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. Deși Ministerul Afacerilor Interne are calitatea de inițiator al actului normativ, acest lucru nu atrage calitatea sa de parte în proces, simpla inițiere a actului normativ și copierea unei documentații (factorii de risc) în nota de fundamentare nefiind de natură a-i conferi calitate procesuală pasivă.

Cu privire la excepția inexistenței Hotărârii CNSU nr. 58/10.12.2021, reclamantul a menționat că hotărârea de Guvern a fost adoptată la propunerea CNSU, iar hotărârile CNSU sunt acte normative emise pentru punerea în executare în concret a legii și au caracter obligatoriu pentru destinatarii lor.

Potrivit art. 7 alin. (2) din O.U.G. nr. 21/2004, comitetele pentru situații de urgență sunt organisme interinstituționale cu rol decizional în managementul situațiilor de urgență, hotărârile acestora având caracter obligatoriu pentru destinatarii acestora. Pentru ca un act administrativ cu caracter normativ să fie opozabil și să producă efecte juridice general obligatorii trebuie să fie publicat pentru a fi adus la cunoștința destinatarilor.

A susținut reclamantul că, distinct de actul juridic civil tipic a cărui nepublicare în condițiile legii atrage sancțiunea inopozabilității față de terți, pentru ca un act administrativ cu caracter normativ să fie valid și să producă în mod legal efecte juridice general obligatorii trebuie să fie publicat. Deși nu este

prevăzută o sancțiune *expressis verbis*, nepublicarea actului administrativ normativ atrage sancțiunea inexistenței acestuia, conform jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, Înaltei Curți de Casație și Justiție și Curții Constituționale a României.

A concluzionat că, potrivit principiului actului subsecvent, nulitatea actului principal atrage și nulitatea actelor subsecvente. Întrucât hotărârea de Guvern a fost emisă în baza unui act normativ inexistent, se impune admiterea excepției formulate și, în consecință, pe fondul cauzei, urmează a se dispune în consecință cu privire la H.G. nr. 1.065/2020, în sensul suspendării și anulării acesteia în limitele promovate prin cererea de chemare în judecată.

Referitor la admisibilitatea cererii de suspendare și anulare, reclamantul a arătat că în contextul pandemiei de COVID-19 în România s-au aplicat inițial diverse acte normative care erau în vigoare la data apariției pandemiei, declarate neconstituționale ca urmare a restrângerii unor drepturi și libertăți fundamentale cu nerespectarea normelor constituționale. În acest context s-au emis alte acte normative cu putere de lege, respectiv legi aprobate în regim de urgență de către Parlamentul României sau ordonanțe de urgență emise de către Guvernul României.

A subliniat că numai Legea nr. 55/2020 și Legea nr. 136/2020, ca acte normative cu putere de lege, conțin dispoziții care permit autorităților publice să restrângă exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale, a căror perioadă de valabilitate este stabilită pe perioadă limitată (maximum 30 de zile).

A susținut reclamantul că, cu toate că măsurile care sunt dispuse reprezintă ingerințe în drepturile și libertățile fundamentale, Legea nr. 55/2020 nu conține dispoziții care să reglementeze procedura de contestare de către orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin actele administrative emise de autoritățile publice indicate în aceasta. Măsurile dispuse prin H.G. nr. 1.065/2020 sunt măsuri care, deși au aplicabilitate pe termen scurt, respectiv 30 de zile, au fost preluate identic în următoarele hotărâri de Guvern care prelungesc la nesfârșit starea de alertă.

Din acest motiv, pentru a i se permite dreptul de acces la instanța națională, respectiv dreptul la un recurs efectiv și analiză pe fond a plângerii sale privind încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale prin H.G. nr. 1.065/2020, reclamantul a solicitat instanței înlăturarea normelor interne care nu ar permite analiza efectivă a cererii [conform art. 20 și art. 148 alin. (2) din Constituția României] și aplicarea directă și prioritară a normelor din Convenția europeană a drepturilor omului și din dreptul comunitar. Astfel, din interpretarea coroborată a normelor comunitare reiese că persoanele ale căror drepturi și libertăți fundamentale au fost restrânse, contrar normelor comunitare (prin acte normative care nu au putere de lege și cu încălcarea principiilor proporționalității și necesității), sau persoanele asimilate acestora au dreptul la o cale de atac efectivă pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale.

A subliniat reclamantul că, potrivit art. 11 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, actele administrative cu caracter normativ pot fi atacate oricând.

Cu privire la interesul legitim privat și interesul legitim public pentru promovarea acțiunii, reclamantul are interes în promovarea acțiunii întrucât măsurile atacate afectează libera circulație, dreptul la viața intimă, familială și privată, dreptul de proprietate și libertatea comercială.

A invocat reclamantul că nu poate ieși din casă în intervalul orar 8.00—21.00, nu poate desfășura activități sportive și recreative în aer liber, că s-a îngrășat cu 35 de kg și astfel i s-au declanșat afecțiuni ale inimii.

Reclamantul, în temeiul art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, a solicitat instanței să aplice direct și prioritar dispozițiile art. 52 alin. (1) din Cartă și celelalte dispoziții de drept comunitar și să înlătore dispozițiile art. 5 din Legea nr. 55/2020, pentru a asigura efectul deplin al normelor comunitare, cu consecința suspendării și anulării parțiale a H.G. nr. 1.065/2020. În acest sens a invocat hotărârile pronunțate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, respectiv Cauza Simmenthal (Cauza C-106/77), Cauza Filipiak (Cauza C-314/08) și

considerentele Deciziei nr. 1.344 din 9 decembrie 2008 a Curții Constituționale a României.

A menționat reclamantul că acțiunea este admisibilă, fiind incidente în cauză dispozițiile art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004.

A arătat că în mod legal nu a realizat procedura prealabilă deoarece, potrivit principiului *specialia generalibus derogant*, dispozițiile art. 193 din Codul de procedură civilă nu sunt aplicabile, în cauza dedusă judecării fiind incidente dispozițiile art. 7 alin. (5) din Legea specială nr. 554/2004, așa cum au fost modificate de Legea nr. 212/2018. Legiuitorul a dorit ca prin eliminarea obligativității recursului grațios în cazul actelor juridice intrate în circuitul civil să dea eficiență maximă principiilor celerității și securității juridice care guvernează raporturile de contencios administrativ.

În opinia reclamantului, o interpretare contrară a dispozițiilor art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, în sensul că este obligatorie realizarea procedurii prealabile în cazul unui act administrativ cu caracter normativ care nu și-a epuizat efectele juridice, dar care a intrat în vigoare și a produs efecte juridice, cum este cazul ordinului comun atacat, ar pune probleme din perspectiva clarității legii. O interpretare a legii în sensul că este necesară plângerea prealabilă și așteptarea expirării termenului de 30 de zile prevăzut de art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 pentru a promova acțiunea în anularea hotărârilor de Guvern ar determina ca cetățenii României să fie supuși unor măsuri restrictive de drepturi, dispuse în mod unilateral, fără nicio posibilitate de a contesta în fața unei instanțe de judecată, situație în care s-ar încălca în mod flagrant și nelegitim drepturile și libertățile fundamentale și dreptul de acces la justiție. Or, reclamantul nu a promovat acțiunea pe baza unor considerente discreționare ori frivole, ci justificate și rezonabile, situație în care menținerea restrângerii drepturilor și libertăților fundamentale prin măsurile atacate, fără posibilitatea de contestare a acestor măsuri, apare ca fiind cel puțin excesivă și arbitrară.

Reclamantul a învederat că la data de 12 aprilie a formulat plângere prealabilă prin care a solicitat revocarea tuturor hotărârilor de Guvern pentru instituirea și prelungirea succesivă a stării de alertă.

Reclamantul a precizat că cererea de suspendare este admisibilă, nefiind incidente în cauză dispozițiile art. 5 alin. (3).

A susținut că, pe perioada stării de alertă, Ministerul Sănătății nu a emis niciun ordin de ministru prin care să declare stare endemică, iar cererea de suspendare este admisibilă pentru că nu sunt îndeplinite condițiile legale prin care starea de epidemie să fie declarată la nivelul României.

Potrivit art. 6 lit. a) din Legea nr. 136/2020, starea de epidemie din care să rezulte o situație de risc epidemiologic și biologic se declară prin ordin al ministrului sănătății, iar această obligație este dedublă de prevederile art. 7 alin. (1) lit. b) din capitolul II din anexa nr. II la Legea nr. 153/2017, puse în aplicare prin Hotărârea Guvernului nr. 153/2018.

A arătat reclamantul că dispozițiile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 sunt incidente doar în cazurile în care cererea de suspendare vizează ocrotirea unui interes public și că prin cererea de chemare în judecată a cerut suspendarea efectelor Ordinului comun nr. 23/15/2021, în ceea ce îl privește. Măsura suspendării executării unor acte administrative cu caracter normativ este dispusă de instanțele judecătorești în considerarea situației particulare a reclamantului, dar și a unor acțiuni ale acestuia, întinderea în timp a efectelor acestei măsuri depinzând, în egală măsură, și de conduita sa.

A mai arătat că în contextul legislativ actual nu poate fi reținută aplicabilitatea dispozițiilor art. 5 alin. (3), hotărârile judecătorești prin care a fost dispusă suspendarea executării unor acte administrative cu caracter normativ producând efecte exclusiv *inter partes*, fără a vătămă interesul public ocrotit de dispoziția legală.

Referitor la nelegalitatea H.G. nr. 1.065/2021, reclamantul a precizat că, după încetarea stării de urgență, Guvernul a înțeles să prelungească mereu cu perioade succesive de câte 30 de zile starea de alertă instituită prin H.G. nr. 394 din 18 mai 2020 și a emis acte normative prin care a restrâns exercițiul drepturilor

și libertăților fundamentale prin măsuri care nu sunt prevăzute în Legea nr. 55/2020 și care nu intră în atribuțiile sale constituționale, drept care a solicitat admiterea cererii de suspendare și anulare.

A subliniat reclamantul că hotărârile Guvernului se emit numai pentru „organizarea executării legilor” [art. 108 alin. (2) — Actele Guvernului din capitolul III — Guvernul], iar prin H.G. nr. 1.065/2020 Guvernul a instituit măsuri care nu au fost avute în vedere de puterea legiuitoare, Parlamentul României, neregăsindu-se în Legea nr. 55/2020.

Reclamantul a invocat Decizia Curții Constituționale a României nr. 127/2003, Decizia Curții Constituționale a României nr. 457/2020, Decizia Curții Constituționale a României nr. 157/2020, Decizia Curții Constituționale a României nr. 1/1995, Rezoluția Parlamentului European din 13.11.2020 și a concluzionat că pentru a se restabili ordinea constituțională și democrația în România este necesar ca instanța să suspende și să anuleze dispozițiile din hotărârea de Guvern atacată.

Referitor la nelegalitatea operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii H.G. nr. 1.065/2021, reclamantul a arătat că aceasta a fost emisă la propunerea CNSU, iar nu la propunerea MAI, iar întrucât dispozițiile imperative ale art. 4 alin. (1) au fost eludate, H.G. nr. 1.065/2020 este lovită de nulitate absolută.

A mai arătat că nu a fost resolicitat avizul Consiliului Legislativ, deși H.G. nr. 1.065/2020 a suferit modificări pe fond după ședința Guvernului din data de 11.12.2020, și nu a fost solicitat avizul Consiliului Economic și Social anterior adoptării hotărârii de Guvern, aceasta fiind adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (1) și (3) coroborat cu art. 141 din Constituție și ale art. 2 alin. (1) și (21) din Legea nr. 248/2013.

De asemenea, reclamantul a susținut că nota de fundamentare refăcută nu a fost semnată de inițiator și nici de prim-ministrul României, nu s-a efectuat o evaluare preliminară de impact a hotărârii Guvernului, aceasta fiind adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 7 din Legea nr. 24/2000, Hotărârea de Guvern atacată nu a fost motivată, fiind adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 31 din Legea nr. 24/2000 și cu încălcarea principiului transparenței decizionale, respectiv cu încălcarea art. 8 din O.U.G. nr. 57/2019 și art. 7 din Legea nr. 52/2003 și cu încălcarea dispozițiilor art. 53 din Constituție și ale Legii nr. 55/2020, precum și a dispozițiilor art. 6 și 48 din O.U.G. nr. 57/2019.

Reclamantul a arătat că există motive de anulare a art. 1 din anexa nr. 2 la H.G. nr. 1.065/2020, privind măsura obligativității purtării măștii în toate spațiile publice, deci și deschise. A precizat astfel că dreptul la respectarea vieții private este un drept relativ, fiind permise ingerințe care să respecte următoarele condiții: ingerința să fie prevăzută de lege; ingerința să urmărească unul dintre scopurile legitime menționate la alin. (2), printre care și protecția sănătății, și ingerința să fie necesară într-o societate democratică pentru atingerea scopului respectiv. A concluzionat reclamantul că aceste condiții nu sunt respectate de măsura purtării măștii de protecție în toate spațiile publice, deci și deschise.

În opinia reclamantului, analizând dispozițiile Legii nr. 55/2020, aceasta nu întrunește cerințele de calitate a legii pentru instituirea prin acte normative emise de instituții publice ce au rol de punere în executare a legii a obligativității purtării măștii de protecție în toate spațiile publice, deci și cele deschise, astfel încât nu poate constitui temei pentru o ingerință adusă art. 8 CEDO.

De asemenea, nici H.G. nr. 1.065/2020 prin care s-a instituit măsura purtării măștii de protecție în toate spațiile publice, deci și cele deschise (măsură neprevăzută expres în Legea nr. 55/2020, iar în ceea ce privește O.U.G. nr. 192/2020 Guvernul nu avea competența constituțională să modifice Legea nr. 55/2020, așa cum s-a arătat anterior), nu întrunește cerințele de calitate a legii, ca noțiune privită în accepțiunea sa materială, iar nu formală, fiind act emis de autoritățile executive ce nu oferă garanțiile necesare în vederea apărării drepturilor omului și care, conform Constituției României și jurisprudenței CCR, nu poate intra în sfera noțiunii de „lege” (accepțiunea sa formală).

A subliniat reclamantul că măsurile de protecție a sănătății fizice și mentale a persoanei se stabilesc numai prin lege, nu și prin alte acte, iar această condiție nu este îndeplinită nici de Legea nr. 55/2020 și nici de H.G. nr. 1.065/2020.

Cu privire la motivele de anulare a art. 6 pct. 1 și 2 din anexa nr. 3 la H.G. nr. 1.065/2020 privind măsura restricționării restaurantelor, reclamantul a arătat că, potrivit Constituției, accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate. Astfel, dacă un comerciant nu își poate exercita comerțul, atunci dreptul său nu se suspendă, ci este anulat chiar conținutul său, pentru că acest drept nu se rezumă doar la dreptul de proprietate asupra bunurilor din vadul comercial, ci dreptul rezultă din chiar exercitarea activității. Dreptul poate fi supus unei limitări rezonabile, în baza legii și în baza principiului priorității interesului public, însă fără a-l goli de conținut în materialitatea sa.

Pentru toate aceste motive a solicitat admiterea cererii de chemare în judecată, așa cum a fost formulată.

În probațiune, a depus înscrisuri și jurisprudență.

Prin nota de ședință depusă la dosarul cauzei la data de 4.05.2021, reclamantul a invocat excepția de neconstituționalitate prin care a solicitat să se constate a art. 41, 44, 45 și 46 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21 din 15 aprilie 2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, dispozițiile criticate fiind neconstituționale în măsura în care măsurile și acțiunile specifice pentru gestionarea situațiilor de urgență produse în perioada stării de alertă vizează restrângerea exercițiului unor drepturi sau a unor libertăți fundamentale.

Referitor la admisibilitatea excepției, reclamantul a precizat că prevederile atacate nu au fost declarate neconstituționale printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale, excepția a fost ridicată în fața unei instanțe judecătorești din România și are legătură cu rezolvarea cauzei.

A subliniat că au fost încălcate art. 1 alin. (5), art. 20, art. 53, art. 61 alin. (1), art. 115 alin. (6) și art. 147 alin. (4) din Constituție.

Astfel, pentru a respecta dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, normele criticate ce reglementează dispunerea unor acțiuni și luarea unor măsuri trebuie să fie reglementate în mod previzibil și în limitele unor repere concrete, care să elimine riscul ca, prin ingerința autorităților executive (Guvern, CNSU, comitete locale, județene), măsurile să capete caracter abuziv sau restrictiv al unor drepturi sau libertăți, în acest sens, statul de drept asigurând supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta. Principiul securității juridice presupune ca dreptul să fie previzibil și ca soluțiile juridice să rămână relativ stabile. Respectarea principiului previzibilității legii conferă coerență sistemului normativ, fiind de natură să asigure o lină și amiabilă relaționare între autorități și cetățeni, pentru ca aceștia din urmă să nu fie surprinși de acte normative inopinate (deci abuzive), care să le prejudicieze interesele.

A mai arătat că obligațiile instituite în sarcina autorităților executive, prin art. 41, art. 44, art. 45 și art. 46, de a dispune „măsuri și acțiuni” sunt formulate într-un mod generic și lipsit de predictibilitate. Prin emiterrea unor acte administrative cu caracter normativ, de rang infralegal, este determinată o stare de incertitudine juridică, deoarece reglementarea primară, fiind neprevizibilă, lipsită de rigurozitate, oferă autorităților administrative o marjă extrem de largă de apreciere și, în același timp, discreționară în privința acțiunilor și măsurilor ce pot fi dispuse.

A menționat reclamantul că, prin jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat de principiu că „prin nicio lege nu se poate stabili ori înlătura, prin extindere sau restrângere, o competență a unei autorități, dacă o asemenea acțiune este contrară dispozițiilor ori principiilor Constituției”.

De asemenea, *prin nota de ședință depusă la dosarul cauzei la data de 4.05.2021, reclamantul a invocat excepția de neconstituționalitate, în principal, a Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, în ansamblul său și, în subsidiar,*

a art. 5 lit. d) din Legea 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

Cu privire la admisibilitatea excepției, reclamantul a arătat că, întrucât Guvernul poate adopta orice fel de măsuri în baza unor norme care încalcă puterea de lucru judecat a deciziilor Curții Constituționale, precum și mai multe prevederi din Constituție, se impune sesizarea Curții Constituționale cu prezenta excepție. Astfel, prevederile atacate nu au fost declarate neconstituționale printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale; excepția a fost ridicată în fața unei instanțe judecătorești din România și are legătură cu rezolvarea cauzei.

Referitor la motivele extrinseci privind neconstituționalitatea în ansamblu, reclamantul a precizat că a fost încălcat principiul bicameralismului, respectiv art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituția României.

A subliniat reclamantul că, față de forma adoptată de către Senat, la Camera Deputaților au intervenit modificări majore, după cum urmează: au fost introduse art. 2 și 3, care permit executivului aplicarea de măsuri graduale; a fost modificat art. 4 astfel încât să permită Parlamentului să fie cel care încuviințează măsurile adoptate de către Guvern chiar și cu modificări; a fost introdus art. 5, care include seria de măsuri sectoriale ce pot fi aplicate gradual de către Guvern și autorități din sfera executivă; au fost introduse art. 6 și 7 care reglementează hotărârile Guvernului, au fost introduse art. 65, 66 și 67 prin care se reglementează contravențiile, precum și regimul aplicabil acestora.

Rațiunea pentru care Camera Deputaților a introdus aceste articole a fost aceea de a crea un mecanism prin care Guvernul să vină cu o propunere de măsuri care să conducă la restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți, dar, pentru ca această restrângere să fie în acord cu Constituția României, Camera Deputaților a mutat decizia finală a restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți de la Guvern la Parlament prin modificările operate asupra art. 4, în special alin. (4). În prezent, Guvernul poate adopta orice tip de măsuri folosindu-se de descrierile din art. 5 din Legea nr. 55/2020, ajungându-se la restrângerea exercițiului oricărui tip de drept neindividualizat ca atare nici măcar în hotărârea de Guvern, având în vedere că aceste drepturi a căror restrângere poate fi exercitată printr-o decizie a executivului nici măcar nu sunt menționate în cuprinsul Legii nr. 55/2020, iar Parlamentul fiind lipsit de atribuția de a interveni ca unică autoritate care poate dispune prin lege restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți.

Astfel, Camera Deputaților este cea care a creat acest mecanism nou față de forma adoptată de către Senat, îndepărtându-se nepermis de mult de la scopul legii, respectiv existența unui cadru legal prin care drepturile și libertățile puteau fi restrânse, în prezent această putere fiind acordată Guvernului și altor autorități, în contra dispozițiilor constituționale.

În opinia reclamantului, nu a fost solicitat avizul obligatoriu al Consiliului Economic și Social, încălcându-se art. 1 alin. (3) și (5) raportat la art. 141 din Constituția României. Astfel, a arătat că prin Decizia Curții Constituționale a României nr. 221 din 2 iunie 2020 s-a reținut că lipsa solicitării avizului Consiliului Economic și Social este un motiv de neconstituționalitate extrinsecă a actului normativ.

Cu privire la motivele intrinseci referitoare la neconstituționalitatea art. 5 alin. (2) lit. d), reclamantul a arătat că au fost încălcate prevederile art. 1 alin. (3) și (5), art. 53, art. 115 alin. (6), art. 147 alin. (4) din Constituție.

A arătat că din expunerea de motive a proiectului de lege care a devenit Legea nr. 55/2020 se poate constata că, în esență, s-a invocat că necesitatea propunerii acestui proiect de lege a fost generată de contextul internațional determinat de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, pentru a putea fi restrâns exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale în conformitate cu dispozițiile art. 53 din Constituție. Forma adoptată de Parlament și promulgată conține dispoziții care sunt în contradicție cu expunerea de motive și deciziile Curții Constituționale a României nr. 152/2020 și nr. 157/2020 deoarece permite restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale prin hotărâre de Guvern, care nu are putere de lege, ca act formal al Parlamentului.

Reclamantul a făcut trimitere la dispozițiile deciziilor Curții Constituționale a României nr. 498/2018, nr. 457/2020, nr. 157/2020, nr. 51/2016, nr. 152/2020.

A subliniat reclamantul că legea prin care se restrânge exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale trebuie să prevadă, în chiar conținutul său, norme care să permită analiza respectării tuturor principiilor prevăzute de art. 53 alin. (2) din Constituție, respectiv principiul necesității, proporționalității, nediscriminării și neaterării existenței dreptului sau libertății, pe care le restrânge.

Or, Legea nr. 55/2020, cu toate că prevede la art. 2 că măsurile care se dispun în starea de alertă trebuie să fie proporționale cu nivelul de gravitate al situației de urgență care a impus-o, enumeră numai generic măsurile care pot fi dispuse prin hotărâre de Guvern, fără a conține norme care să permită analiza respectării acelor principii obligatorii care trebuie respectate de legea prin care se restrânge exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale — ceea ce face imposibilă analiza acestor măsuri în cadrul controlului de constituționalitate pe care îl exercită Curtea Constituțională dacă este investită în acest sens. Se poate constata astfel că prevederile Legii nr. 55/2020 care abilitază Guvernul să restrângă exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale, prin hotărâre de Guvern, contravine principiului separației și echilibrului puterilor în stat.

Măsurile prevăzute la art. 5 din Legea nr. 55/2020 nu cuprind și o listă a drepturilor și libertăților ce vor comporta o restrângere, având un caracter atât de general încât autoritățile pot să își extindă competența de legiferare fără vreo limită, cu încălcarea flagrantă a art. 53 din Constituția României.

La data de 7.05.2021 reclamantul a depus la dosarul cauzei concluzii scrise asupra excepției lipsei de interes actual, invocată de instanță din oficiu, solicitând respingerea acesteia.

În esență, a arătat că în cauză sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 33 din Codul de procedură civilă, justificând un interes determinat, legitim, personal, născut și actual în promovarea acțiunii care face obiectul prezentei cauze, motiv pentru care a solicitat respingerea excepției lipsei de interes.

Astfel, a reiterat că prejudiciul nu este pe deplin cuantificabil în acest moment, întrucât trebuie să fie supus unor evaluări medicale și psihologice amănunțite, conform trimiterii de la doctorul de familie; urmează o cură de slăbire cumpărând produse de la Herbalife, achiziții care se produc continuu și urmează tratament de inimă, pentru hipertensiune.

A susținut că, în cazul în care s-ar admite excepția invocată din oficiu, i se încalcă dreptul de acces la o instanță, drept garantat de art. 21 din Constituția României și de art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, raportat la art. 20 din Constituția României, ca urmare a faptului că nu i se permite, în mod nelegal, ca fondul plângerii care vizează încălcarea unor drepturi fundamentale prin actul administrativ atacat să fie analizat de către o instanță.

A concluzionat că nu există niciun temei de drept pentru admiterea excepției lipsei de interes actual invocată de instanță din oficiu, iar admiterea acestei excepții echivalează cu încălcarea dreptului la un proces echitabil garantat de art. 6 CEDO, respectiv a dreptului de acces la o instanță, motiv pentru care a solicitat respingerea excepției ca netemeinică și nelegală.

I. Soluția primei instanțe

Prin Sentința civilă nr. 44 din 7.05.2021 Curtea de Apel Brașov, Secția contencios administrativ și fiscal a admis excepția lipsei de interes; a respins ca lipsită de interes acțiunea în contencios administrativ formulată de reclamantul Secu Cristian Adrian în contradictoriu cu pârâții Guvernul României, Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Sănătății și a respins ca lipsită de interes cererea de suspendare.

II. Calea de atac exercitată

Împotriva Sentinței nr. 44 din 7.05.2021 a formulat recurs reclamantul, solicitând admiterea recursului, casarea sentinței recurate în ceea ce privește dezlegarea dată acțiunii în anulare și, în rejudecare, respingerea excepției lipsei de interes cu consecința admiterii cererii de chemare în judecată.

Sub un prim set de critici, circumscrise cazurilor de casare prevăzute de pct. 6 și 8 ale art. 488 alin. (1) din Codul de procedură civilă, s-a arătat că hotărârea instanței de fond nu

este motivată în raport cu toate susținerile reclamatului, în condițiile în care a precizat că cererea de despăgubiri întemeiată pe dispozițiile art. 19 din Legea nr. 554/2004 urma a fi formulată pe cale separată; instanța a omis a se pronunța asupra existenței unor cauze conexe din care rezultă vătămarea, inclusiv o amendă contravențională.

Hotărârea instanței de fond a fost dată și cu încălcarea și aplicarea greșită a normelor de drept material, fiind incident motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă, în raport cu dispozițiile art. 33 din Codul de procedură civilă, precum și cu dispozițiile art. 1 și 19 din Legea nr. 554/2004.

Prin Decizia nr. 2.385 din 3.05.2022, Înalta Curte de Casație și Justiție — Secția de contencios administrativ și fiscal a admis recursul declarat de recurentul-reclamant Secu Cristian Adrian împotriva Sentinței nr. 44 din 7 mai 2021 a Curții de Apel Brașov — Secția contencios administrativ și fiscal, a casat în parte sentința recurată și, rejudecând, a trimis cauza spre rejudecare aceleiași instanțe în ceea ce privește cererea în anulare și a menținut celelalte dispoziții ale sentinței atacate.

În rejudecare, cauza a fost înregistrată pe rolul Curții de Apel Brașov, Secția de contencios administrativ și fiscal cu nr. 1.828/1/2021.

Având în vedere dispozițiile deciziei de casare, potrivit cărora soluția în privința respingerii cererii de suspendare a rămas definitivă, reținând excepțiile invocate în cauză și faptul că în primul ciclu procesual a fost soluționată doar excepția lipsei de interes invocată de instanță din oficiu, la termenul de judecată din data de 30.06.2022 au fost puse în discuția părților și soluționate următoarele excepții, după cum urmează, potrivit considerentelor reținute în încheierea de ședință: au fost admise excepțiile lipsei calității procesuale pasive a părților Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Sănătății; instanța a constatat că nu mai este investită cu soluționarea excepțiilor invocate de acești părți și nici a excepțiilor invocate de reclamant privind nulitatea întâmpinării formulate în cauză de părătul Ministerul Afacerilor Interne și lipsa dovezii calității de reprezentat al acestui părăt; a fost respinsă excepția lipsei de interes invocată de părătul Guvernul României; a fost respinsă excepția inadmisibilității pentru lipsa procedurii prealabile, excepție invocată de părătul Guvernul României; a fost calificată excepția inexistenței Hotărârii CNSU nr. 58/2021 ca apărare de fond; s-a luat act de poziția procesuală a reclamantului care a înțeles să renunțe la cererea de sesizare a Curții Constituționale.

Analiza Curții

Analizând cererea de chemare în judecată, Curtea reține următoarele:

Reclamantul a investit instanța cu acțiune având ca obiect anularea în parte a H.G. nr. 1.065/2020, respectiv: să se înlăture art. 1 din anexa nr. 2 în sensul eliminării sintagmei „în spațiile publice”, să se înlăture art. 1 pct. 2 și 13 din anexa nr. 3, să se înlăture art. 2 pct. 2 din anexa nr. 3, să se înlăture art. 6 pct. 1 și pct. 2 din anexa nr. 3; să se interzică părătului Guvernul României să mai emită în viitor hotărâri de Guvern cu dispozițiile anulate.

În drept, Curtea reține că, potrivit art. 1 din H.G. nr. 1.065/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 14 decembrie 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19: „Începând cu data de 14 decembrie 2020 se prelungește cu 30 de zile starea de alertă pe întreg teritoriul țării.”

De asemenea, potrivit art. 2, „Pe durata prevăzută la art. 1 măsurile de prevenire și control al infecțiilor cu coronavirusul SARS-CoV-2, condițiile concrete de aplicare și destinarii acestor măsuri, precum și instituțiile și autoritățile publice care pun în aplicare sau urmăresc respectarea aplicării măsurilor pe durata stării de alertă sunt prevăzute în:

a) anexa nr. 1 «Măsuri pentru creșterea capacității de răspuns»;

b) anexa nr. 2 «Măsuri pentru asigurarea rezilienței comunităților»;

c) anexa nr. 3 «Măsuri pentru diminuarea impactului tipului de risc».”

În drept, articolele vizate de reclamant au următorul conținut normativ:

Anexa nr. 2 — art. 1:

„În condițiile art. 5 alin. (2) lit. d) și ale art. 13 lit. a) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, în spațiile publice, spațiile comerciale, mijloacele de transport în comun și la locul de muncă se instituie obligativitatea purtării măștii de protecție, astfel încât să acopere nasul și gura, în condițiile stabilite prin ordinul comun al ministrului sănătății și al ministrului afacerilor interne, emis în temeiul art. 13 și art. 71 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, cu modificările și completările ulterioare.”

Anexa nr. 3 — art. 1

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

2. se interzice desfășurarea de reuniuni cu prilejul unor sărbători, aniversări, petreceri în spații închise și/sau deschise, publice și/sau private;

13. se interzice organizarea de evenimente private (nunți, botezuri, mese festive etc.) în spații închise, cum ar fi, fără a se limita la acestea, saloane, cămine culturale, restaurante, baruri, cafenele, săli/corturi de evenimente;”.

Art. 2

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

2. în toate localitățile se interzice circulația persoanelor în afara locuinței/gospodăriei în intervalul orar 23,00—5,00, cu următoarele excepții:

a) deplasarea în interes profesional, inclusiv între locuință/gospodărie și locul/locurile de desfășurare a activității profesionale și înapoi;

b) deplasarea pentru asistență medicală care nu poate fi amânată și nici realizată de la distanță, precum și pentru achiziționarea de medicamente;

c) deplasări în afara localităților ale persoanelor care sunt în tranzit sau efectuează călătorii al căror interval orar se suprapune cu perioada interdicției, cum ar fi cele efectuate cu avionul, trenul, autocare sau alte mijloace de transport de persoane, și care poate fi dovedit prin bilet sau orice altă modalitate de achitare a călătoriei;

d) deplasarea din motive justificate, precum îngrijirea/însoțirea copilului, asistența persoanelor vârstnice, bolnave sau cu dizabilități ori decesul unui membru de familie;”.

Art. 6

„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 cu 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 cu 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

cadru acestor unități în județele/localitățile unde este depășită incidența de 3/1.000 de locuitori în ultimele 14 zile”.

Curtea constată că, potrivit art. 4 alin. (1)—(3) din Legea nr. 24/2000, actele normative se elaborează în funcție de ierarhia lor, de categoria acestora și de autoritatea publică competentă să le adopte, categoriile de acte normative și normele de competență privind adoptarea acestora fiind stabilite prin Constituția României și prin celelalte legi. De asemenea, actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă.

Prin urmare, actul administrativ normativ emis în executarea legii, cum este hotărârea de Guvern, trebuie să respecte limitele actului care îl ordonă și să corespundă normelor acestuia, nefiind posibilă încălcarea, contrazicerea sau adăugarea la actul normativ cu forță juridică superioară.

Curtea reține că H.G. nr. 1.065/2020 este emisă în temeiul art. 108 din Constituția României și 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 art. 1 al anexei nr. 2, criticat de reclamant sub aspectul sintagmei „în spațiile publice”, Curtea constată că, astfel cum rezultă din conținutul său normativ, acest articol a fost emis în temeiul dispozițiilor art. 5 alin. (2) lit. d) și ale art. 13 lit. a) din Legea nr. 55/2020.

Curtea observă în continuare că înainte de modificarea operată prin O.U.G. nr. 192/2020 art. 13 lit. a) din Legea nr. 55/2020 avea următorul conținut normativ: „Pe durata stării de alertă, prin ordin*) comun al ministrului sănătății și ministrului afacerilor interne se poate institui:

a) obligativitatea purtării măștii de protecție în spațiile publice închise, spațiile comerciale, mijloacele de transport în comun și la locul de muncă;”.

Așadar, obligativitatea purtării măștii era impusă numai în spațiile publice închise.

Potrivit art. 1 pct. 1 din O.U.G. nr. 192/2020, „1. **La articolul 13, litera a) se modifică și va avea următorul cuprins:**

a) obligativitatea purtării măștii de protecție în spațiile publice, spațiile comerciale, mijloacele de transport în comun și la locul de muncă;”.

Concluzionând, Curtea reține că modificarea adusă de O.U.G. nr. 192/2020 a condus la instituirea obligativității purtării măștii inclusiv în spațiile publice deschise.

În privința constituționalității O.U.G. nr. 192/2020 s-a pronunțat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 50/15.02.2022, prin care a fost admisă excepția de neconstituționalitate a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 192/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, precum și pentru modificarea lit. a) a art. 7 din Legea nr. 81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă, în ansamblu.

În ceea ce privește efectele acestei decizii, Curtea reține că, față de dispozițiile art. 147 alin. (1) din Constituția României, O.U.G. nr. 192/2020 a fost suspendată de drept și, față de lipsa intervenției legiuitorului, și-a încetat efectele, dispărând din fondul activ al legislației.

Concluzionând, Curtea reține că actul administrativ normativ emis în executarea art. 13 lit. a) din Legea nr. 55/2020, respectiv art. 1 din anexa nr. 2 la H.G. nr. 1.065/2020 nu respectă limitele actului care îl ordonă și nu corespunde normelor acestuia, cuprinzând sintagma „în spațiile publice”, în timp ce actul normativ cu forță juridică superioară se referă doar la „în spațiile publice închise”.

Așadar, se impune anularea art. 1 din anexa nr. 2 la H.G. nr. 1.065/2020 în sensul eliminării sintagmei „în spațiile publice”.

În ceea ce privește însă conținutul art. 5 din Legea nr. 55/2020, care constituie temeiul emiterii celorlalte dispoziții atacate, respectiv art. 1 pct. 2 și 13, art. 2 pct. 2 și art. 6 pct. 1 și 2 din anexa nr. 3 la H.G. nr. 1.065/2020, Curtea constată că prin O.U.G. nr. 192/2020 declarată neconstituțională nu au fost aduse modificări, astfel că analiza legalității se va efectua prin raportare la criticile pe fond, în privința acestor critici nefiind

întemeiată susținerea reclamantului în sensul că prin H.G. nr. 1.065/2020 Guvernul a instituit măsuri care nu au fost avute în vedere de puterea legiuitoare, Parlamentul României, neregăsindu-se în Legea nr. 55/2020, și au fost astfel încălcate dispozițiile art. 53 din Constituție, art. 6 și 48 din O.U.G. nr. 57/2019 și dispozițiile Legii nr. 55/2020.

Curtea reține astfel că, potrivit art. 5 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 55/2020, printre măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților se regăsesc și măsuri de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, inclusiv instituirea carantinei sau a izolării la domiciliu. De asemenea, conform art. 5 alin. (3) lit. a) din același act normativ, printre măsurile pentru diminuarea impactului tipului de risc sunt reglementate și restrângerea sau interzicerea organizării și desfășurării unor minguri, demonstrații, procesiuni, concerte sau a altor tipuri de întruniri, în spații deschise, precum și a unor întruniri de natura activităților culturale, științifice, artistice, religioase, sportive sau de divertisment, în spații închise.

De asemenea, conform art. 6 lit. c) din Legea nr. 55/2020, hotărârile prin care se declară ori se prelungește starea de alertă, precum și cele prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă cuprind, printre altele, măsuri pentru creșterea capacității de răspuns, asigurarea rezilienței comunităților și diminuarea impactului tipului de risc necesar a fi aplicate, condițiile concrete de aplicare și destinatarii acestor măsuri.

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

Procedând la analiza punctuală a criticilor formulate de reclamant, se constată că într-o amplă expunere acesta a susținut motive de nelegalitate care pot fi structurate astfel:

Inexistența Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 58/2020

Curtea reține că potrivit art. 11 alin. (1) din Legea nr. 24/2000:

„(1) În vederea intrării lor în vigoare, legile și celelalte acte normative adoptate de Parlament, hotărârile și ordonanțele Guvernului, deciziile prim-ministrului, actele normative ale autorităților administrative autonome, precum și ordinele, instrucțiunile și alte acte normative emise de conducătorii organelor administrației publice centrale de specialitate se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.”

Potrivit art. 81 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004: „Comitetul național este un organism interinstituțional format din miniștri sau secretari de stat desemnați de aceștia și conducători ai instituțiilor publice centrale sau persoane cu drept de decizie desemnate de aceștia, în funcție de tipurile de risc gestionate sau funcțiile de sprijin repartizate în competență în cadrul Sistemului Național de Management al Situațiilor de Urgență.”

Așadar, Comitetul Național pentru Situații de Urgență face parte din administrația publică centrală de specialitate și se supune, în ceea ce privește actele administrative cu caracter normativ pe care le emite, obligației de publicare în Monitorul Oficial, ca o condiție pentru intrarea în vigoare a actelor normative.

Neîndeplinirea acestei condiții necesare pentru ca actul normativ să intre în circuitul juridic atrage sancțiunea inexistenței (În acest sens, Curtea reține jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție — Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 3.479, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 597 din 15 iunie 2021, prin care a fost anulată Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 9/2021; Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 3.883, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 805 din 23 august 2021, prin care a fost anulată Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 28/2021).

În ceea ce privește valabilitatea H.G. nr. 1.065/2020 ca urmare a inexistenței Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 58/2020, Curtea constată însă că această sancțiune nu este de natură să atragă nevalabilitatea hotărârii de Guvern, întrucât, așa cum reiese din preambulul actului normativ, acesta a fost emis: „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. 53/2003 — Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr. 81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă, cu modificările ulterioare, 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 documentului intitulat «Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 9.12.2020», întocmit la nivelul Centrului Național de Conducere și Coordonare a Intervenției, ținând seama de propunerile cuprinse în Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 58/2020 privind propunerea prelungirii stării de alertă și a măsurilor necesar a fi aplicate pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, în temeiul 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.”

Așadar, Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 58/2020 privind propunerea prelungirii stării de alertă și a măsurilor necesar a fi aplicate pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 nu a fost singurul temei al emiterii actului normativ, iar inexistența acestuia nu poate conduce la concluzia inexistenței hotărârii de Guvern.

Cu privire la susținerea potrivit căreia măsurile atacate afectează libera circulație, dreptul la viața intimă, familială și privată, dreptul de proprietate și libertatea comercială, respectiv măsurile nu respectă principiul necesității și proporționalității și nu există o examinare periodică a acestora și, subsumat acestei critici, susținerea potrivit căreia prin H.G. nr. 1.065/2020 Guvernul a instituit măsuri care nu au fost avute în vedere de puterea legiuitoare, Parlamentul României, neregăsindu-se în Legea nr. 55/2020, și au fost astfel încălcate dispozițiile art. 53 din Constituție, art. 6 și 48 din O.U.G. nr. 57/2019 și dispozițiile Legii nr. 55/2020.

Sub acest aspect al analizei, Curtea reține că, potrivit art. 53 din Constituție, 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, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.

Legea nr. 55/2020 prevede în art. 71 alin. (1) că, în vederea punerii în aplicare a măsurilor prevăzute de această lege, Guvernul adoptă hotărâri, la propunerea ministerelor de resort sau a Comitetului Național pentru Situații de Urgență. Prin urmare, restrângerea se operează prin lege.

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

Curtea apreciază că măsurile adoptate sunt necesare pentru apărarea sănătății publice, fiind astfel justificate obiectiv de un scop legitim, iar metodele variate impuse de legiuitor sunt proporționale cu scopul urmărit.

Astfel, potrivit art. 3 alin. (1) lit. d) din H.G. nr. 758/2009, pentru punerea în aplicare a Regulamentului sanitar internațional 2005, în situația alertelor internaționale, punctul focal național pentru RSI 2005 are și atribuția de a evalua informațiile primite de la Organizația Mondială a Sănătății referitoare la evenimente care amenință sănătatea publică și care evoluează pe teritoriul altui stat, utilizează instrumentul de decizie prevăzut în anexa nr. 2 la RSI 2005 în vederea evaluării riscului de sănătate publică pentru România și recomandă implementarea măsurilor de sănătate publică de răspuns atunci când este cazul.

Prin urmare, raportat la situația reținută de OMS, autoritățile naționale au dispus măsurile necesare prin hotărârea de Guvern atacată, cu modificările ulterioare, în vederea eliminării sau reducerii morbidității și mortalității prin boli transmisibile.

Curtea reține și faptul că aceste măsuri restrictive se aplică pe o perioadă limitată de valabilitate a H.G. nr. 1.065/2020, respectiv 30 de zile, deci există o reexaminare periodică, ceea ce relevă faptul că restrângerea nu este disproporționată cu scopul urmărit.

În ceea ce privește criticile referitoare la faptul că măsurile atacate afectează libera circulație, dreptul la viața intimă, familială și privată, dreptul de proprietate și libertatea comercială, Curtea le apreciază ca neîntemeiate.

Astfel, în primul rând se observă că restrângerea este prevăzută de Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 396 din 15 mai 2020.

Sunt respectate, așadar, principiile expuse în deciziile Curții Constituționale nr. 457/25.06.2020 și nr. 157/13.05.2020 rezultate din interpretarea art. 1 alin. (5) și a art. 53 din Constituția României.

Referitor la condiția ca ingerința să urmărească un scop legitim, Curtea va observa că măsurile care limitează drepturile și libertățile fundamentale în timpul pandemiei de COVID-19 au drept scop protejarea vieții și a sănătății, condiție îndeplinită în cauză, din moment ce măsurile au fost dispuse în vederea stopării și prevenirii răspândirii la nivel național a virusului.

Din analiza documentației depuse la dosar — „Analiza factorilor de risc” rezultă că scopul măsurilor vizează asigurarea distanțării fizice sociale, ca strategii de prevenire a răspândirii acestui virus, în mai multe domenii de activitate.

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

Referitor la condiția ca ingerința să fie necesară și proporțională într-o societate democratică, va reține Curtea că restrângerea unor drepturi constituționale este admisă, atunci când răspunde nevoii de a asigura securitatea juridică a drepturilor și libertăților celorlalți, atât din perspectiva intereselor individuale, cât și a celor naționale sau de grup și a binelui public, fiind și o modalitate de salvagardare a unor drepturi în situațiile în care exercițiul lor are un caracter antisocial.

Analiza de proporționalitate urmărește să stabilească dacă se păstrează un just echilibru între interesele generale ale societății și interesul reclamantului, respectiv dacă ingerința răspunde unei nevoi sociale imperioase.

Curtea va observa din înscrisul intitulat „Analiza factorilor de risc” (f. 143 și urm. din dosarul Curții de Apel București) și din nota de fundamentare (f. 109 și urm. din dosarul Curții de Apel București) anexate la dosarul cauzei că nu există indicii potrivit cărora să se poată susține existența unui abuz de drept al autorităților publice în impunerea măsurilor de restricție.

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

De asemenea, conform art. 6 lit. c) din Legea nr. 55/2020, hotărârile prin care se declară ori se prelungește starea de alertă, precum și cele prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă cuprind, printre altele, măsuri pentru creșterea capacității de răspuns, asigurarea rezilienței comunităților și diminuarea impactului tipului de risc necesar a fi aplicate, condițiile concrete de aplicare și destinarii acestor măsuri.

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

În ceea ce privește critica referitoare la faptul că H.G. nr. 1.065/2020 a fost emisă la propunerea Comitetului Național pentru Situații de Urgență, iar nu la propunerea Ministerului Afacerilor Interne.

În drept, Curtea reține că, potrivit art. 4 din Legea nr. 55/2020, „(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.”

Din conținutul reglementării nu rezultă că propunerea ministrului afacerilor interne ar trebui să îmbrace forma unui document separat, scopul legii fiind acela de a stabili că inițiativa elaborării actului normativ trebuie să aparțină ministrului afacerilor interne, condiție care este îndeplinită în speță.

Astfel, contrar susținerilor reclamantului, din analiza documentației atașate la întâmpinarea formulată în cauză de Guvernul României rezultă că propunerea ministrului afacerilor interne a existat, întrucât, pe de o parte, hotărârea de Guvern este contrasemnată de ministrul de interne, iar, pe de altă parte, propunerea de prelungire a stării de alertă se regăsește atât în cuprinsul notei de fundamentare, cât și în cuprinsul corespondenței adresate Secretariatului General al Guvernului (fila 108 dosarul Curții de Apel București) care poartă semnătura ministrului de interne.

România nu a notificat Secretariatul General al Organizației Națiunilor Unite (ONU).

Reclamantul susține că, deși România a notificat Secretariatul General ONU că va restrânge temporar drepturi și

libertăți fundamentale pe perioada stării de urgență, nu a urmat aceeași procedură și pentru instituirea stării de alertă.

Curtea reține că, potrivit 15 alin. 3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, „Orice înaltă parte contractantă ce exercită acest drept de derogare îl informează pe deplin pe secretarul general al Consiliului Europei cu privire la măsurile luate și la motivele care le-au determinat. Aceasta trebuie, de asemenea, să informeze pe secretarul general al Consiliului Europei și asupra datei la care aceste măsuri au încetat a fi în vigoare și de la care dispozițiile convenției devin din nou deplin aplicabile.”

Curtea apreciază că, odată ce nu s-a făcut dovada că statul român ar fi informat secretarul general al Consiliului Europei că măsurile pentru care s-a făcut notificarea au încetat, notificarea exercitării dreptului de derogare a continuat să producă efecte, astfel că sunt neîntemeiate criticile de legalitate sub acest aspect.

Nu a fost resolicitat Avizul Consiliului Legislativ, deși H.G. nr. 1.065/2020 a suferit modificări pe fond după ședința de Guvern din data de 11.12.2020.

Sub acest aspect, Curtea constată că, potrivit H.G. nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, „(1) Proiectele de acte normative cărora li s-au adus modificări de fond ca urmare a discutării și adoptării lor în ședința Guvernului vor fi supuse unei noi avizări a Consiliului Legislativ, a Curții de Conturi a României, a Consiliului Concurenței, a Consiliului Suprem de Apărare a Țării, a Consiliului Economic și Social și/sau a Consiliului Superior al Magistraturii, după caz. În situația în care, ca urmare a noii avizări de către aceste autorități, este necesară operarea unor modificări de fond ori avizul respectiv este negativ, proiectul de act normativ va fi repus în mod obligatoriu pe agenda de lucru a ședinței Guvernului.”

Analizând susținerile reclamantului sub acest aspect al criticilor de nelegalitate a actului normativ, se constată că reclamantul se mărginește să susțină existența unei astfel de încălcări, însă nu identifică și nu argumentează în concret care sunt modificările de fond care, în aprecierea sa, ar fi impus reavizarea, astfel că, în lipsa acestor elemente, Curtea nu identifică existența unor motive de nelegalitate.

Nu a fost solicitat avizul Consiliului Economic și Social.

Referitor la critica de nelegalitate constând în nesolicitarea avizului Consiliului Economic și Social, instanța reține următoarele:

Potrivit art. 141 din Constituția României, Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare. Așa cum a statuat și Curtea Constituțională în considerentele Deciziei nr. 391 din 8.06.2021 invocate de părțile Ministerului Afacerilor Interne, „art. 141 din Constituție se rezumă doar la consacrarea rolului Consiliului Economic și Social ca organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului, iar pentru detalii privind domeniile de specialitate în care acesta este consultat, textul face trimitere la legea sa organică de înființare, organizare și funcționare. (...) norma constituțională, exprimând sintetic rolul pur consultativ pentru Parlament și Guvern al Consiliului Economic și Social, nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul consultativ al Consiliului Economic și Social și nici cu privire la mecanismele de consultare a acestui organ consultativ, acestea fiind tratate în legea de organizare și funcționare a acestuia, la care Legea fundamentală face trimitere.”

Curtea reține în continuare că, potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013, „Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor.” Reținând, așadar, obligativitatea consultării pentru proiectele de acte normative inițiate de Guvern și raportând această dispoziție legală la prevederea art. 4 alin. (1) din Legea nr. 55/2020 analizată anterior, care stabilește că actul

administrativ cu caracter normativ în discuție este adoptat de Guvern, la propunerea ministrului afacerilor interne, Curtea concluzionează că în speță nu se certifică susținerea reclamantului cu privire la obligativitatea solicitării avizului Consiliului Economic și Social.

Nota de fundamentare refăcută nu a fost semnată de inițiator și nici de prim-ministrul României.

Curtea constată că această critică este nefondată, din actele dosarului constatându-se că nota de fundamentare poartă semnăturile emitentilor.

Nu s-a efectuat o evaluare preliminară de impact a hotărârii de Guvern, fiind încălcat art. 7 din Legea nr. 24/2000.

Contrar susținerilor reclamantului, Curtea constată că actul normativ este rezultatul evaluării realizate în baza factorilor de risc, în acord cu dispozițiile art. 3 alin. (4) din Legea nr. 55/2020 și art. 7 din Legea nr. 24/2000.

Astfel cum rezultă din preambulul actului normativ, evaluarea s-a realizat pe baza factorilor de risc ce indică necesitatea menținerii unui răspuns amplificat la situația de urgență determinată de răspândirea noului Coronavirus, fiind întocmit documentul „Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 9.12.2020” la nivelul Centrului Național de Conducere și Coordonare a Intervenției.

Concluzionând, nu se poate reține inexistența evaluării preliminare și, în consecință, nici încălcarea art. 7 din Legea nr. 24/2000.

Față de considerentele de fapt și de drept mai sus expuse, în temeiul art. 18 din Legea nr. 554/2004, Curtea va admite în parte acțiunea în contencios administrativ formulată de reclamantul Secu Cristian Adrian în contradictoriu cu pârâțul Guvernul României, va anula în parte art. 1 din anexa nr. 2 a H.G. nr. 1.065/2020, în sensul eliminării sintagmei „în spațiile publice”, și va respinge în rest acțiunea.

PENTRU ACESTE MOTIVE,

În numele legii,

HOTĂRĂȘTE:

Admite în parte acțiunea în contencios administrativ formulată de reclamantul Secu Cristian Adrian, cu domiciliul procesual ales în XXXXXXXXXXXX, în contradictoriu cu pârâțul Guvernul României, cu sediul în Palatul Victoria, Piața Victoriei nr. 1, sectorul 1, București.

Anulează în parte art. 1 din anexa nr. 2 a H.G. nr. 1.065/2020, în sensul eliminării sintagmei „în spațiile publice”.

Respinge în rest acțiunea.

Obligă pârâțul Guvernul României la plata cheltuielilor parțiale de judecată către reclamantul Secu Cristian Adrian în sumă de 84,90 lei.

Cu drept de recurs în termen de 15 zile de la comunicare, ce se va depune la Curtea de Apel Brașov.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților de către grefa instanței, astăzi, 13.07.2022.

PREȘEDINTE
OANA MARIA BOUREANU

Grefier,
Pentru **Cristina Cojocariu**
aflată în concediu de odihnă
semnează locțiitor grefier șef,
Raluca Popa

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/brp/>



5 948493 459040