



Dosar nr. 2402/2/2020

Termen: 03 iulie 2020

C ă t r e

CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
Secția a IX – a Contencios Administrativ și Fiscal
Domnului/Doamnei Președinte,

Ministerul Afacerilor Interne, cu sediul în municipiul **București, Piața Revoluției nr. 1A, sector 1**, cont bancar RO97TREZ70023550120XXXXX deschis la D.T.C.P.M.B., cod fiscal CF4267095, reprezentat legal prin Direcția Generală Juridică, potrivit art. 4 alin. 3 din Regulamentul de organizare și funcționare a Direcției Generale Juridice, aprobat prin Ordinul M.A.I. nr. 100/2011, cu modificările și completările ulterioare, în temeiul prevederilor art. 63 și următoarele Cod proc. civ., formulează prezenta

CERERE DE INTERVENȚIE ACCESORIE

în dosarul civil menționat, în contradictoriu cu **Gheorghe Piperea** care are ca obiect:

-suspendarea executării Hotărârii Guvernului nr. 394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID – 19 și a Anexelor nr. I, II și III;

- anularea Hotărârii Guvernului nr. 394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID – 19 și a Anexelor nr. I, II și III;

- suspendarea/anularea Hotărârii Parlamentului nr. 5/2020 privind încuviințarea stării de alertă și a măsurilor instituite prin Hotărârea Guvernului nr. 394/2020.

Cererea de intervenție o formulăm în interesul pârâtului Guvernul României, aceasta fiind întemeiată pe dispozițiile art. 3 alin. (1) pct. 13 din Hotărârea Guvernului nr. 137/2020 și art. 61 alin. (1) și (3) din Codul de procedură civilă și motivată de faptul că Ministerul Afacerilor Interne are calitatea de inițiator al actului normativ contestat.

În aceste condiții, în raport de dispozițiile art. 64 alin. (2) Cod procedură civilă, urmează să admiteți, în principiu, cererea de intervenție accesorie formulată în prezenta cauză și să dispuneți în procesuarea, ca parte în dosarul civil dedus judecății, a Ministerului Afacerilor Interne.

I. Față de obiectul cauzei, solicităm instanței să rețină, să examineze și să se pronunțe cu privire la următoarele excepții:

I.1. Excepția netimbrării cererii:

Față de dispozițiile art. 16 lit. a) din O.u.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, potrivit căroră „*în materia contenciosului administrativ (...) a) cererile pentru anularea actului sau, după caz, recunoașterea dreptului pretins precum și pentru eliberarea unui certificat, a unei adeverințe sau a oricărui altui înscris se taxează cu 50 lei*”, **urmează să puneți în vedere reclamantului să facă dovada achitării taxei datorate, sub sancțiunea prevăzută de art. 197 Cod procedură civilă.**

I.2. Excepția inadmisibilității acțiunii formulate de către reclamant raportat la capătul de cerere având ca obiect suspendarea executării Hotărârii Guvernului nr. 394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID – 19 și a Anexelor nr. I, II și III, în considerarea următoarelor aspecte:

Precizăm faptul că reclamantul a mai formulat o cerere de suspendare a executării Hotărârii Guvernului nr. 394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID – 19 și a Anexelor nr. I, II și III, ce face obiectul dosarului civil nr. 2191/2/2020, în temeiul art. 14 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Prin Sentința civilă nr. 384/09.06.2019 pronunțată de Curtea de Apel București în dosarul civil nr. 2191/2/2020, instanța a admis excepția inadmisibilității cererii, raportat la prevederile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 și a respins cererea de suspendare ca inadmisibilă.

Analizând prezenta cerere, constatăm faptul că, deși se invocă un alt temei de drept, respectiv art. 15 din Legea nr. 554/2004, motivele/argumentele prezentate de reclamant sunt identice cu cele din cuprinsul acțiunii ce formează obiectul dosarului civil nr. 2191/2/2020.

În drept, potrivit art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond.

Noțiunea de caz bine justificat este definită în art. 2 alin. (1) lit. t) al aceleiași legi ca reprezentând împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ, iar noțiunea de pagubă iminentă este definită în art. 2 alin. (1) lit. ș) ca reprezentând prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public.

Apoi, potrivit art. 15 suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant, pentru motivele prevăzute la art. 14, și prin cererea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat. În acest caz, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ atacat până la soluționarea definitivă a cauzei.

De asemenea, potrivit art. 14 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, nu pot fi formulate mai multe cereri de suspendare succesive pentru aceleași motive, iar potrivit art. 15 alin. (2) din același act normativ, dispozițiile art. 14 alin. (2) – (7) se aplică corespunzător.

În concret, reclamantul justifică îndeplinirea condiției cazului bine justificat pe argumentul că actul administrativ este nelegal, întrucât prin acesta se adoptă măsuri de restrângere a drepturilor și libertăților cetățenilor, cu încălcarea flagrantă a prevederilor art. 53 din Constituția României, iar în dovedirea

existenței unei pagube iminente susține faptul că, „pacienților cu boli cronici, pacienților cu boli acute pentru care urgența este evidentă, li se refuză temporar accesul în spitalele „dedicate” infecției cu Covid – 19”. or, se poate observa cu ușurință faptul că reclamantul invocă în motivarea ambelor cereri de suspendare aceleași argumente și raționamente judiciare pentru a obține suspendarea aceluiași act administrativ.

În contextul dat, în raport de soluția dată de Curtea de Apel București în dosarul nr. 2191/2/2020, solicităm instanței să admită excepția inadmisibilității cererii de suspendare a executării actului administrativ, prin raportare la dispozițiile art. 14 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 coroborat cu art. 15 alin. (2) din același act normativ.

Opinăm că, în condițiile în care motivele de fapt ale celor două cereri de chemare în judecată sunt identice, reclamantul nemodificându-și argumentele pentru care a solicitat admiterea cererii sale, este incident art. 14 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, care prevede că nu pot fi formulate mai multe cereri de suspendare succesive pentru aceleași motive, în acest sens reținându-se și în practica judiciară¹.

I.3. Excepția autorității de lucru judecat.

Subsecvent celor înverdate la pct. I.2 din întâmpinare, în raport de cele deja statuate de Curtea de Apel București, prin Sentința civilă nr. 384/09.06.2020, întrucât criticile din cele două dosare antamează aceleași probleme de fapt și de drept, care au primit deja o rezolvare prin sentința civilă sus-menționată, în temeiul art. 431 alin. (1) din Codul de procedură civilă **invocăm excepția autorității de lucru judecat, prin prisma efectului pozitiv al lucrului judecat.**

Potrivit art. 431 alin. (1) din Codul de procedură civilă, *nimeni nu poate fi chemat în judecată de două ori în aceeași calitate, în temeiul aceleiași cauze și pentru același obiect.*

În același timp, art. 430 alin. (1) prevede că „ *Hotărârea judecătorească ce soluționează, în tot sau în parte, fondul procesului sau statuează asupra unei excepții procesuale ori asupra oricărui alt incident are, de la pronunțare, autoritate de lucru judecat cu privire la chestiunea tranșată, iar potrivit alin. (2) „autoritatea de lucru judecat privește dispozitivul, precum și considerentele pe care acesta se sprijină, inclusiv cele prin care s-a rezolvat o chestiune litigioasă.*

Noțiunea de proces echitabil presupune ca dezlegările date problemelor de drept în litigii anterioare, dar identice sub aspectul problemelor de drept ce urmează a fi soluționate, au caracter obligatoriu în litigiile ulterioare, deoarece s-ar încălca principiul securității raporturilor juridice, cu consecința generării incertitudinii jurisprudențiale și a reducerii încrederii justițiabililor în sistemul judiciar.

Pentru aceste motive, solicităm admiterea excepției astfel cum a fost formulată.

I.4. Excepția inadmisibilității cererii de suspendare a H.G. nr. 394/2020, raportat la prevederile art. 5 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, sub două aspecte:

I.4.1. Astfel, pentru a se stabili dacă poate fi dispusă suspendarea executării Hotărârii Guvernului nr. 394/2020, în condițiile art. 15 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, se impune a fi analizat cadrul juridic relevant, din interpretarea căruia se poate desprinde concluzia asupra naturii juridice a actului supus controlului contencios administrativ în speță.

Așadar, actul contestat de reclamant este un act administrativ în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, prin acesta născându-se un raport de drept, însă unul de natură constituțională, prin care Guvernul României, intră în raport, ca urmare a obligației instituite de art. 4 alin. 3 din Legea nr. 55/2020, cu Parlamentul.

¹ Decizia civilă nr. 140/16.01.2014 a Secției de Contencios Administrativ a Înaltei Curți de Casație și Justiție

Ca atare, constatând că actul atacat este un act administrativ, urmează a se verifica dacă nu face parte din categoria finelor de neprimire prevăzute de art. 126 alin. (6) din Constituție și art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004.

O condiție esențială, cu caracter negativ, de admisibilitate a acțiunii în justiție împotriva actelor administrative, constă în faptul că actul contestat pe această cale să nu fie exceptat de la controlul judiciar. Legea contenciosului administrativ consacră ca regulă generală competența instanțelor judecătorești de a verifica legalitatea și temeinicia actelor administrative de la care, însă, a prevăzut (art. 5 alin. 1 și 2) unele derogări în sensul că instanța nu poate cenzura unele acte din această categorie, sau că respectiva verificare se face pe cale judiciară în baza altor prevederi speciale.

Pe de altă parte, Constituția României (art. 126 alin 6) garantează controlul judecătoresc asupra actelor administrative ale autorităților publice, cu anumite excepții. Excepțiile de la legea menționată reprezintă „fine de neprimire” a unor astfel de cereri introduse în justiție. Între acestea sunt și actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile cu Parlamentul (art. 126 alin. (6) din Constituție, respectiv art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004).

În art. 2 alin. (1) lit. k) din Legea nr. 554/2004 sunt definite actele care privesc raporturile cu Parlamentul ca „actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuțiilor sale, prevăzute de Constituție sau de o lege organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul”.

Astfel, două elemente se desprind din textul de lege anterior citat, cât și prin raportare la prevederile constituționale:

- relevant pentru calificarea actului administrativ ca fiind unul ce privește raporturile cu Parlamentul este natura politică a acestuia;

- sfera actelor administrative din această categorie de fine de neprimire este una mai largă decât cea instituită prin capitolul IV din Constituție (ce reglementează „Raporturile Guvernului cu Parlamentul”), în caz contrar legiuitorul în definirea actului ce privește raporturile cu Parlamentul ar fi făcut trimitere la textul constituțional. Dimpotrivă, este evident că sfera raporturilor de natură politică nu este strict limitată la categoria celor din capitolul constituțional susmenționat, în acest capitol fiind prevăzute raporturile esențiale din punct de vedere constituțional între cele două puteri în stat. Or, între acestea există și alte modalități de interferență, precum în speță, exercitarea prerogativei de instituire a stării de alertă de către Guvernul României și supunerea încuviințării Parlamentului a acestei măsuri.

În context, precizăm că la data de 20 mai 2020, a fost publicată în Monitorul Oficial Hotărârea Parlamentului nr. 5 din 20 mai 2020, pentru încuviințarea stării de alertă și a măsurilor instituite prin Hotărârea Guvernului nr. 394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

Așadar, H.G. nr. 394/2020, fiind supus încuviințării Parlamentului, este un act administrativ ce privește raporturile cu Parlamentul și, ca atare, urmează să constatați că el nu este supus controlului efectuat de către instanțele de contencios administrativ, în acord cu prevederile art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004, sens în care în considerarea celor arătate, vă solicităm să admiteți excepția inadmisibilității prezentului demers judiciar.

Invocăm, cu titlu de jurisprudență, sentința civilă nr. 384/09.06.2020 pronunțată de Curtea de Apel București în dosarul civil nr. 2191/2/2020, sentința civilă nr. 131/11.06.2020 pronunțată de Curtea de Apel Timișoara în dosarul civil nr. 457/59/2020, sentința civilă nr. 43/17.06.2020 pronunțată de Curtea de Apel Iași în dosarul civil nr. 210/45/2020.

I.4.2. Totodată, în vederăm instanței că, în speță, ne aflăm în prezența unui act prin care începând cu data de 18 mai 2020, s-a instituit starea de alertă pe teritoriul României, pe o durată de 30 de zile (art. 1).

Hotărârea Guvernului nr. 394/2020 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, 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.

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, rezultă, fără putință de tăgadă, faptul că Hotărârea Guvernului nr. 394/2020 se circumscribe categoriei de acte administrative prevăzute de art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ², fiind un act emis pentru înlăturarea consecințelor epidemiei de COVID-19.

Față de solicitarea de suspendare în temeiul art. 15 din Legea nr. 554/2004 a H.G. nr. 394/2020, **invocăm excepția inadmisibilității**, raportat la următoarele considerente:

Art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 este aplicabil chiar și în 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.

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

Concluzia de inaplicabilitate a dispozițiilor art. 15 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare este rezultatul unei interpretări logico sistematice a legii, legiuitorul alegând, în opinia noastră, să înlătore de la aplicare textele de lege vizând suspendarea actului administrativ emis pentru înlăturarea consecințelor epidemiilor, raportat la natura juridică a acestor acte normative, acte care se aplică pe o durată limitată în timp.

Or, dacă s-ar admite o cerere de suspendare a executării actului administrativ în temeiul dispozițiilor art. 15 din actul normativ menționat s-ar putea ajunge în situația foarte probabilă ca durata suspendării

² 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.

dispușe de instanță să depășească durata de aplicare a actului administrativ atacat (pe durata necesară înlăturării consecințelor epidemiilor), situație care ar echivala practic din perspectiva consecințelor soluției adoptate, cu înlăturarea din circuitul civil al actului respectiv.

În considerarea celor arătate, vă solicităm să admiteți excepția inadmisibilității acțiunii.

În acest sens, invocăm, cu titlu de jurisprudență sentința civilă nr. 250/16.04.2020 pronunțată de Curtea de Apel București, în dosarul civil nr. 1775/2/2020.

I.5. În ceea ce privește capetele de cerere având ca obiect suspendarea executării/anularea Hotărârii Parlamentului nr. 5/2020, înțelegem să invocăm excepția inadmisibilității, raportat la caracterul actului a cărui suspendare/anulare se solicită.

Astfel, contenciosul administrativ constă în activitatea de soluționare, de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii, a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a ivit fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, fie prin nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.

Actul juridic reprezintă manifestarea de voință a unei persoane cu intenția de a produce efecte juridice, respectiv crearea, stângerea sau modificarea unor situații juridice, al cărui obiect este chiar obiectul raportului juridic pe care acel act îl generează, fiind constituit din conduita părților, adică din acea acțiune asupra căreia sunt îndreptate drepturile și respectiv obligațiile participanților la raportul juridic.

În ce privește raportul juridic, se reține că acesta este o relație socială reglementată de norma juridică, în cadrul căreia participanții apar ca titulari de drepturi și obligații reciproce, prin exercitarea cărora se realizează scopul normei juridice.

Totodată, la art. 2 alin. 1 lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, actul administrativ este definit ca fiind „...*actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice...*”.

În același timp, se constată că dispozițiile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, statuează faptul că „*orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ (...), se poate adresa instanței de contencios administrativ competente...*”.

Din prevederile legale menționate mai sus, reies condițiile de exercitare ale unei acțiuni în contencios administrativ respectiv ca: actul atacat să fie un act administrativ, iar acest act să vătămă un drept subiectiv recunoscut de lege sau un interes legitim.

Cu privire la natura juridică a actului contestat, învederăm faptul că Hotărârea Parlamentului nr. 5/2020 nu constituie act administrativ, conform definiției³ din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Ca atare, analizând conținutul Hotărârii Parlamentului nr. 5/2020, se poate observa că nu a fost emisă în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, nefiind aptă prin ea însăși să dea naștere, să modifice sau să stingă raporturi juridice, actul producător de efecte, actul emis pentru executarea în concret a legii fiind de fapt Hotărârea Guvernului nr. 394/2020. Hotărârea Parlamentului nr. 5/2020 a fost

³ art. 2 alin. (1) lit. c) act administrativ - actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ;

emisă pentru încuviințarea Hotărârii Guvernului nr. 394/2020, în virtutea raporturilor Parlamentului cu Guvernul.

Mai mult decât atât, un argument suplimentar în sprijinul inadmisibilității acestui capăt de cerere pe calea contenciosului administrativ, îl reprezintă și faptul că, astfel cum rezultă din conținutul art. 27 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale⁴, Hotărârea Parlamentului este supusă controlului instanței de contencios constituțional.

Așadar, în considerarea argumentelor prezentate, vă rugăm să respingeți solicitarea de suspendare/anulare a actului în discuție ca inadmisibilă.

I.6. Excepția inadmisibilității acțiunii formulate de către reclamant, pentru lipsa procedurii prealabile.

Prin cererea de chemare în judecată reclamantul solicită, în temeiul prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, *suspendarea executării, respectiv anularea Hotărârii Guvernului nr. 394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID – 19 și a Anexelor nr. I, II și III*, apreciind că, în opinia sa, legalitatea acesteia este discutabilă.

Potrivit prevederilor art. 7 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, *„înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia”*.

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

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

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

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

⁴ „Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, a hotărârilor plenului Camerei Deputaților, a hotărârilor plenului Senatului și a hotărârilor plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori.”

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

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

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

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

I.7. Raportat la dispozițiile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, înțelegem să invocăm și excepția lipsei de interes a reclamantului în promovarea acțiunii pentru următoarele motive:

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

Urmează să rețineți că reclamantul a inițiat demersul său pentru suspendarea executării actului contestat/anularea acestuia și nu a dovedit vreo vătămare care să-i fi fost produsă prin actul administrativ dedus judecății, invocarea unor argumente generale, nefiind suficientă pentru realizarea acestui demers, din perspectiva art. 8 din Legea nr. 554/2004.

Astfel, reclamantul susține că: „pacienților cu boli cronice, pacienților cu boli acute, pentru care urgența este evidentă, precum și pacienților care necesită proceduri medicale complexe, care nu se pot efectua decât în spital li se refuză temporar accesul în spitale”, „obligativitatea purtării măștii de protecție nu este o reală măsură de protecție și reprezintă, în realitate, un pericol de îmbolnăvire, respectiv de agravare a stării actuale de sănătate pentru persoanele care suferă de afecțiuni respiratorii”, motivarea interesului său nefiind una particulară, ci generală.

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

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

Trebuie realizată distincția între calitatea de persoană vătămată, astfel cum este aceasta prevăzută la art. 2 alin. (1) lit. a) teza finală – în sensul că sunt asimilate persoanei vătămate și organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate, care reprezintă norma generală și situația particulară a persoanelor fizice de drept privat care pot formula cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat, ceea ce constituie norma de excepție.

În prima ipoteză descrisă, prin Decizia nr. 8/2020, Î.C.C.J. (Complet RIL) a admis recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Brașov stabilind că „în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 1 alin. (1), art. 2 alin. (1) lit. a), r) și s) și art. 8 alin. (1¹) și (1²) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, în vederea exercitării controlului de legalitate asupra actelor administrative la cererea asociațiilor, în calitate de organisme sociale interesate, invocarea interesului legitim public trebuie să fie subsidiară invocării unui interes legitim privat, acesta din urmă decurgând din legătura directă dintre actul administrativ supus controlului de legalitate și scopul direct și obiectivele asociației, potrivit statutului”.

În esență, prin normele cuprinse la art. 1 alin. (1) și (2) și art. 8 alin. (1), Legea nr. 554/2004 oferă subiecților de drept privat un mecanism de contencios administrativ subiectiv, în cadrul căruia sancțiunea juridică a anulării unui act administrativ nelegal poate fi aplicată numai dacă actul respectiv are efecte vătămătoare asupra dreptului subiectiv sau interesului legitim afirmat de reclamant.

Așa fiind, vă solicităm să admiteți excepția lipsei de interes a reclamantului urmând să respingeți acțiunea, pe cale de consecință, ca fiind lipsită de interes.

II. Pe fondul cauzei, solicităm respingerea acțiunii, având în vedere următoarele argumente:

1. Pentru o corectă înțelegere a particularităților speței, apreciem necesare a fi făcute anumite precizări referitoare la contextul faptic care a determinat emiterea Hotărârii Guvernului nr. 394/2020.

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

Grupul de suport este constituit din reprezentanți ai Ministerului Afacerilor Interne - Departamentul pentru Situații de Urgență, Ministerului Sănătății, Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Afacerilor Externe, Ministerului Transporturilor, Ministerului Educației Naționale și structurilor subordonate, experți, medici epidemiologi, medici medicină de urgență, medici anestezie terapie intensivă, medici boli

infecțioase, consultanți, reprezentanți ai unor institute medicale/de cercetare, instituții/servicii publice, etc. cu atribuții în domeniu.

În temeiul art. 8² din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, cu modificările și completările ulterioare, coroborat cu Hotărârea nr. 3 a Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență (CNSSU), Grupul de suport tehnico – științific privind combaterea bolilor înalt contagioase în România, funcționează ca organism de suport tehnic al Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență (CNSSU), sens în care hotărârile acestuia sunt supuse spre aprobare CNSSU.

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

Organizația Mondială a Sănătății a declarat „Pandemie”, la data de 11.03.2020. Experții au analizat experiența țărilor grav afectate de evoluția virusului și măsurile care au avut impact pozitiv în limitarea răspândirii acestuia și care au vizat acțiuni în planul sănătății publice, concomitent cu limitarea sau întreruperea activităților socio-economice neesențiale, dar mai ales îngrădirea exercitării unor drepturi și libertăți fundamentale, fără de care celelalte acțiuni desfășurate nu ar fi putut avea efectul scontat.

Grupul de suport a analizat continuu alertele internaționale, luând măsuri pentru limitarea răspândirii infecției la nivel național. Au fost avute în vedere recomandările experților, inclusiv ai Institutului Național de Sănătate Publică care au întocmit și comunicat diverse ghiduri pentru populație: informații și sfaturi utile⁵, ghiduri privind purtarea măștilor⁶, curățarea și dezinfectarea suprafețelor⁷, etc.

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. 195/16.03.2020 prin care s-a instituit starea de urgență pe întreg teritoriul României, pe o durată de 30 de zile, prelungită ulterior prin Decretul nr. 240/2020, până la data de 14.05.2020.

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

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

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

În ceea ce privește trecerea de la starea de urgență la starea de alertă, în data de 11.05.2020, la sediul Ministerului Afacerilor Interne, a avut loc ședința Grupului de Suport Tehnico - Științific privind Gestionarea Bolilor Înalt Contagioase pe Teritoriul României, în vederea analizării măsurilor de relaxare care vor fi implementate după data de 15 mai 2020, la expirarea stării de urgență pe teritoriul României. În

⁵ <http://www.cnsct.ro/index.php/informatii-pentru-populatie/1351-infecția-cu-coronavirus-informatii-si-sfaturi-utile>

⁶ <http://www.cnsct.ro/index.php/informatii-pentru-populatie/1540-cum-purtam-masca-medicala/file>

⁷ <https://www.cnsct.ro/index.php/info-populatie/1381-sfaturi-privind-utilizarea-mastilor/file>

⁷ <http://www.cnsct.ro/index.php/info-populatie/1743-curatarea-si-dezinfectarea-suprafetelor-din-mediul-inconjurator>

urma dezbaterilor, Grupul de suport a emis *Hotărârea nr. 15/11.05.2020* prin care a hotărât transmiterea unor propuneri către Comitetul Național pentru Situații Speciale de Urgență, care vizau mai multe domenii: propuneri cu privire la instituirea izolării la domiciliu iar carantina instituționalizată să fie aplicabilă doar acolo unde persoanele declară ca nu au posibilitatea izolării la domiciliu sau nu doresc să își expună familia, cu privire la continuarea detașărilor/delegărilor de personal medical și personal sanitar auxiliar, inclusiv a medicilor rezidenți, cu privire la desfășurarea slujbelor religioase în incinta/în afara lăcașurilor de cult, cu privire la funcționarea restaurantelor și teraselor, cu privire la reluarea cursurilor în unitățile de învățământ și cu privire la măsura suspendării internărilor pentru intervenții chirurgicale, alte tratamente și investigații medicale care nu reprezintă urgență.

Prin *Hotărârea nr. 24 din 14.05.2020*⁸ privind aprobarea instituirii stării de alertă la nivel național și a măsurilor de prevenire și control a infecțiilor, în contextul situației epidemiologice generate de virusul SARSCoV-2 a Comitetului Național pentru Situații de Urgență, s-au luat în considerare propunerile din *Hotărârea nr.15/2020* a Grupului de Suport și a fost instituită starea de alertă, începând cu data de 15.05.2020.

Ulterior, potrivit prevederilor art. 2 din *Hotărârea Guvernului nr. 394/18.05.2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19*, a încetat aplicabilitatea *Hotărârii nr. 24/2020* a CNSU și au fost instituite măsuri de prevenire și control al infecțiilor prin anexele la H.G. nr. 394/2020.

2. În ceea ce privește cererea de suspendare a executării H.G nr. 394/2020, apreciem că în speță nu sunt întrunite condițiile prevăzute de *Legea nr. 554/2004* pentru a dispune o atare măsură, în considerarea următoarelor aspecte:

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

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

„Întrucât actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate, iar actul administrativ unilateral este el însuși titlu executoriu, neexecutarea lui fiind contrară unei bune ordini juridice, într-un stat de drept, măsura suspendării actului administrativ, ca operațiune juridică de întrerupere vremelnică a efectelor acestuia, apare, astfel cum rezultă de altfel și din reglementarea sus-arătată, ca o situație de excepție de la regula executării din oficiu.”⁹

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

⁸ Hotărârea nr. 24 a fost necesară pentru a asigura continuitatea măsurilor luate, având în vedere faptul că *Legea nr. 55/2020* privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 privind precum și *HG 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, au intrat în vigoare în termen de 3 zile de la data publicării.

⁹Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia civilă nr. 852/17.02.2009.

Suspendarea executării actului administrativ se circumscrie noțiunii de protecție provizorie a drepturilor și intereselor particularilor până la momentul cenzurării legalității acestuia de către instanța competentă, consacrată prin mai multe instrumente juridice internaționale, atât în sistemul C.E., cât și în ordinea juridică a U.E.”¹⁰

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

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

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

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

Pentru a înlătura, chiar și temporar, regula executării imediate și din oficiu a actelor administrative, prin suspendarea acestora, instanța poate aprecia necesitatea unei asemenea măsuri, doar prin raportare la probele administrate în cauză și care trebuie să ofere suficiente indicii aparente de răsturnare a prezumției de legalitate, fără a se analiza, pe fond conținutul actului administrativ.”¹¹

În referire la prima condiție necesară pentru suspendarea executării unui act administrativ, vă rugăm să constatați că, instituind cerința cazului bine justificat, legiuitorul a avut în vedere chestiuni de drept, dar și de fapt, care trebuie să existe la data la care se solicită suspendarea.

Analizând cererea de chemare în judecată, constatăm faptul că reclamantul susține că „Hotărârea Guvernului nr. 394/18.05.2020 este nelegală întrucât prin aceasta se adoptă măsuri de restrângere a drepturilor și libertăților cetățenilor, cu încălcarea flagrantă a prevederilor art. 53 din Constituția României, precum și a Deciziei Curții Constituționale nr. 152/2020”. De asemenea, mai precizează că actul în discuție este nelegal „și din perspectiva neconstituționalității Legii nr. 55/2020”, or aceste argumente reprezintă simple afirmații și aprecieri proprii care nu sunt de natură să creeze o serioasă îndoială cu privire la legalitatea actului administrativ a cărui suspendare s-a solicitat.

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

¹⁰Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia civilă nr. 474/02.02.2010.

¹¹Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia civilă nr. 664/09.02.2010.

Instanța de fond care hotărăște asupra cererii de suspendare nu-și poate întemeia hotărârea pe baza analizării legalității sau temeiniciei actului a cărui suspendare se cere, deoarece în acest mod s-ar antepunța asupra unei eventuale cereri de anulare a acestuia.

În ceea ce privește existența cazului bine justificat, la o sumară cercetare a fondului, instanța de fond nu poate reține elemente de vădită nelegalitate a actelor administrative atacate.

Instanța sesizată cu o cerere de suspendare, analizând dacă există un caz bine justificat pentru admiterea cererii, pe lângă cercetarea aparenței de nelegalitate, trebuie să facă și aplicarea principiului proporționalității prin cântărirea intereselor părților.

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

Criticile aduse de reclamant în susținerea cererii de suspendare nu sunt argumente care să creeze o serioasă îndoială cu privire la legalitatea actului administrativ în discuție, acestea putând fi analizate cel mult într-o acțiune având ca obiect anularea Hotărârii Guvernului nr. 394/2020.

Astfel cum am indicat, Hotărârea Guvernului nr. 394/2020 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, plecând de la contextul generat de dinamica evoluției situației epidemiologice naționale, dar și internaționale, determinată de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, împrejurare care reclamă adoptarea unor noi măsuri care să permită autorităților publice să intervină eficient și cu mijloace adecvate pentru gestionarea crizei în discuție.

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

Subliniem faptul că Hotărârea Guvernului nr. 394/2020 cuprinde măsurile concrete necesar 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 lege¹², astfel cum rezultă din interpretarea coroborată a dispozițiilor art. 53 și ale art. 115 alin. (6) din Constituție.

Așadar 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.

2.2. „Cazul bine justificat nu poate fi însă analizat singular, independent, ci în contextul în care a îndeplinit și cea de-a doua condiție prevenirea unei pagube iminente, ireparabile, de care persoana care se consideră vătămată prin actul respectiv să fie amenințată prin executarea actului”.¹³

¹² A se vedea Decizia nr. 152/2020.

¹³ Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 9/08.01.2008

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

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

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

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

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

Astfel, în considerarea definiției date de legiuitor, este necesar a se demonstra caracterul previzibil al prejudiciului viitor, **ce urmează a se produce.**

Or, analizând argumentele aduse de către reclamant, vă rugăm să constatați faptul că acesta nu dovedește paguba iminentă, ireparabilă, vătămarea proprie care i se aduce prin actul în discuție, afirmațiile sale fiind generale, în contradicție cu exigențele Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

În motivarea acțiunii, în referire la existența unei pagube iminente reclamantul nu aduce niciun fel de argumente care să determine instanța de judecată să concluzioneze în acest sens.

Practic, apreciem că nu se poate pune problema existenței unei pagube iminente suferite de reclamant, provocată prin executarea actului administrativ a cărui suspendare se solicită, cererea de suspendare fiind lipsită de substanță, prin prisma faptului că reclamantul nu a indicat întinderea drepturilor care i-ar fi lezate prin executarea actului administrativ atacat și nici modul concret în care conținutul acestuia ar putea aduce atingeri unor drepturi sau interese legitime.

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

Cu toate acestea, punctual, cu privire la susținerile reclamantului în sensul că măsurile dispuse în timpul stării de alertă sunt disproporționate și inutile față de cele din timpul stării de urgență, arătăm următoarele:

Referitor la susținerile legate de „purtarea măștii”, menționăm că potrivit art. 1 din *Ordinul comun al ministrului sănătății și ministrului 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*, „pe durata stării de alertă, în spațiile publice închise, spațiile comerciale și la locul de muncă se instituie obligativitatea purtării măștii de protecție, în condițiile și cu respectarea Instrucțiunilor generale privind măsurile de igienă, prevăzute în anexa care face parte integrantă din prezentul ordin.”

Prin Anexa la Ordinul M.S/Ordinul m.a.i. nr. 874/81/2020 sunt instituite și instrucțiuni generale privind măsurile de igienă, iar cu referire la purtarea măștilor de protecție, sunt prevăzute o serie de excepții; *”a)angajatul este singur în birou; b)persoana suferă de boli care afectează capacitatea de oxigenare; c)persoana desfășoară activități fizice intense și/sau în condiții de muncă solicitante (temperaturi ridicate, umiditate crescută etc.); d)prezentatorii TV și invitații acestora, cu condiția respectării distanței de 3 metri între persoane; e)vorbitorii în public, în spații interioare, cu condiția respectării distanței de 3 metri între aceștia și alte persoane, doar în cazul în care nu se află mai mult de 16 persoane în incintă; f)copiii cu vârsta mai mică de 5 ani.”*

Deci, 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 acesteia de a desfășura activități fără mască.

Cu privire la utilitatea purtării măștilor de protecție, Institutul Național pentru 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 a transmiterii noului coronavirus de la om la om.”*¹⁴

Cu privire la măsurarea temperaturii la intrarea în instituții, aceasta este instituită prin Anexa la Ordinul M.S/Ordinul m.a.i. nr. 874/81/2020, astfel:

”2. Triaajul epidemiologic nu implică înregistrarea datelor cu caracter personal și constă în:

a)măsurarea temperaturii prin termometru noncontact (temperatura înregistrată nu trebuie să depășească 37,3°C), la care se poate adăuga marja de eroare prevăzută în prospectul dispozitivului;

b)observarea semnelor și simptomelor respiratorii (de tipul: tuse frecventă, strănut frecvent, stare generală modificată);

c)în cazul în care temperatura înregistrată depășește 37,3°C, se recomandă repetarea măsurării temperaturii, după o perioadă de 2-5 minute de repaus;

d)dacă se constată menținerea unei temperaturi peste 37,3°C sau/și prezența altor simptome respiratorii, persoana este trimisă pentru consult la medicul de familie; dacă persoana:

(i) se încadrează în definiția de caz suspect COVID-19, medicul de familie îi va recomanda testarea;

(ii) nu se încadrează în definiția de caz suspect COVID-19, medicul de familie va orienta diagnosticul către altă afecțiune.”

Pentru a se lua o astfel de hotărâre, legiuitorul a avut în vedere propunerile comunicate spre aprobarea Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență, prin Hotărârea nr. 15/11.05.2020 a Grupului de suport tehnic - științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României, în cadrul căruia au fost prezentați de specialiști în boli infecțioase mai mulți indicatori de care să se țină cont în stabilirea pragului de 37,3°C, cum ar fi:

- temperatura normală a corpului uman este o variabilă statistică; cele mai multe persoane au temperaturi distribuite gaussian în intervalul 35,5-37,4°C.

- nicio persoană nu are aceeași temperatură în orice punct al corpului. Este acceptată drept normala temperatura de 37°C măsurată central, în funcție de locul măsurării, temperatura poate fi mai mică cu 0,2-0,5 °C.

¹⁴ <https://www.cnscbt.ro/index.php/info-populatie/1381-sfaturi-privind-utilizarea-mastilor/file>

Având în vedere toate aceste considerente, a fost stabilit pragul de 37,3°C în screening-ul populației în vederea depistării infecției cu SARS-CoV2.

Cu privire la accesul populației la servicii medicale, arătăm faptul că, atât în prezent cât și anterior, în timpul stării de urgență, accesul cetățenilor la servicii medicale nu a fost interzis.

Astfel, raportându-ne la măsurile dispuse pe perioada stării de urgență, arătăm, că potrivit art. 1 din Ordinul Comandantului Acțiunii, Secretar de Stat, Șef al Departamentului pentru Situații de Urgență nr. 74553/07.04.2020, „... se suspendă internările pentru intervenții chirurgicale, alte tratamente și intervenții medicale care nu reprezintă urgențe și pot fi reprogramate, din toate unitățile sanitare cu paturi, publice și private, precum și consultațiile și tratamentele care pot fi reprogramate sau sunt programabile, în toate structurile ambulatorii atât publice cât și private”.

Prevederile de mai sus se referă la asistența spitalicească acordată în unitățile publice sau private precum și la asistența medicală ambulatorie de specialitate acordată în structurile ambulatorii definite la art. 135 din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Interdicțiile prevăzute art. 1 nu sunt aplicabile în mod absolut și automat, ci pe baza analizei medicului curant de specialitate, care să justifice:

- necesitatea internării pacienților, pentru asistența spitalicească acordată în spitalele publice și private sau
- necesitatea realizării consultațiilor sau a tratamentelor în ambulatoriu, în unitățile publice sau private care acordă asistență medicală ambulatorie.

Spre exemplu, art. 1 din Ordinul Comandantului Acțiunii, Secretar de Stat, Șef al Departamentului pentru Situații de Urgență nr. 74553/07.04.2020 nu se aplică pacienților însărcinate sau persoanelor care necesită tratament oncologic și care au nevoie de controale periodice ambulatorii obligatorii pentru monitorizare și investigații, și care beneficiază în continuare de asistență medicală, indiferent de sistemul public sau privat ales.

În concluzie nu au fost închise spitalele publice sau private, nici ambulatoriile de specialitate ale spitalelor sau cabinetele medicale de specialitate, ci au fost suspendate acele activități medicale, consulturi sau tratamente care nu au fost urgente și care pot fi reprogramate. Decizia amânării este luată pe baza analizei medicului curant de specialitate.

3. În ceea ce privește solicitarea de anulare a Hotărârii Guvernului nr. 394/2020, solicităm, de asemenea, respingerea cererii, pentru următoarele considerente:

Astfel cum am învederat, Hotărârea Guvernului nr. 394/2020 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, 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.

Subliniem faptul că Hotărârea Guvernului nr. 394/2020 cuprinde măsurile concrete necesar 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 lege¹⁵, astfel cum rezultă din interpretarea coroborată a dispozițiilor art. 53 și ale art. 115 alin. (6) din Constituție.

Așadar, actul în discuție a fost emis în temeiul și executarea Legii nr. 55/2020, adoptată de Parlamentul României, act normativ de nivel superior, cu respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, în mod evident, nu conține soluții legislative care să fie contrare cu concepția sau finalitatea urmărită de actele de bază.

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

Conform normei juridice referite, 3 (trei) condiții cumulative trebuie respectate pentru ca, anumite drepturi ale persoanelor, să poată fi restrânse, în condiții legalmente corecte, în contextul stării de urgență:

- **Ingerința trebuie să fie prevăzută de lege**

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

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

Astfel cum s-a reținut în jurisprudența constituțională¹⁶, restrângerea unor drepturi constituționale este admisă, ea răspunzând nevoii de a asigura securitatea juridică a drepturilor și libertăților celorlalți, atât din perspectiva intereselor individuale, cât și a celor naționale sau de grup și a binelui public, fiind și o modalitate de salvagardare a unor drepturi în situațiile în care exercițiul lor are un caracter antisocial.

- **Ingerința trebuie să urmărească un scop legitim**

În acest caz măsurile care ne limitează drepturile și libertățile fundamentale trebuie să aibă drept scopuri protejarea sănătății și siguranța publică. Convenția europeană enumeră scopurile care pot da caracter legitim restrângerii unui drept relativ: securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, **protejarea sănătății și a moralei**, protejarea drepturilor și libertăților altora, împiedicarea divulgării de informații confidențiale sau garantarea autorității și imparțialității puterii.

Din nou, și această condiție este îndeplinită, măsurile fiind dispuse în vederea prevenirii și împiedicării răspândirii la nivel național a virusului SARS-CoV2.

- **Ingerința trebuie să fie necesară și proporțională într-o societate democratică.**

Curtea europeană a apreciat că ingerința trebuie să răspundă unei nevoi sociale imperioase. Autoritățile statului sunt cele care vor aprecia necesitatea ingerinței, pentru că ele dispun de o marjă de apreciere, mai mult sau mai puțin vastă în funcție de dreptul în cauză. Jurisprudența Curții europene cere ca ingerința să fie proporțională cu scopul legitim urmărit. Aprecierea, în concret, a proporționalității pe care o face Curtea europeană ține cont de existența nevoii sociale imperioase, or, în speță, toate măsurile sunt dispuse în scopul

¹⁵ A se vedea Decizia nr. 152/2020.

¹⁶ Decizia CCR nr. 245/27.05.2004

îndeplinirii obligației ce-i incumbă Statului Român, potrivit art. 34 alin. (2) din Constituția României, respectiv asigurarea igienei și a sănătății publice.

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

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

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

Așadar, astfel după cum se poate constata, în cuprinsul cererii de chemare în judecată nu există niciun fel de argumente juridice care pot determina instanța competentă să dispună suspendarea executării/anularea Hotărârii Guvernului nr. 394/2020.

În concluzie, față de aspectele de fapt și de drept anterior indicate, solicităm respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

În conformitate cu prevederile art. 223 C.pr.civ., solicităm judecarea cauzei și în lipsa reprezentantului M.A.I.

Cu deosebită stimă,

(î) DIRECTOR GENERAL

Gabriel GRĂȘIN

