



sc pl con: recalibrarea

SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI

Nr.15A/2694/CA/16.06.2020

CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal

Dosar nr.2402/2/2020

Termen: 03.07.2020

Guvernul României, prin Secretariatul General al Guvernului cu sediul în București, Piața Victoriei nr.1, sector 1, având cod de identificare fiscală 4283422, cont bancar: RO98TREZ70023510120XXXXX deschis la ATCPMB, număr telefon 021.3143400, număr fax 021.3181182, adresă e-mail contencios@gov.ro, reprezentat, în temeiul art.3 alin.(1) pct.13 din Hotărârea Guvernului nr.137/2020, prin domnul Antonel Tănase, secretar general al Guvernului, numit în funcție prin Decizia Prim-ministrului nr.366/2019,

citat în calitate de pârât în dosarul mai sus menționat, formulează, în condițiile art.205 coroborat cu art.248 Cod proc.civ, prezenta

ÎNȚĂMPINARE

la cererea de chemare în judecată formulată de reclamantul Gheorghe Piperea, prin care se solicită suspendarea executării și 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.410 din 18.05.2020, precum și suspendarea executării și anularea Hotărârii Parlamentului României nr.5/2020 pentru încuviințarea stării de alertă și a măsurilor instituite prin Hotărârea Guvernului nr. 394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 421 din 20 mai 2020.

Având în vedere obiectul acțiunii, față de motivele de fapt și de drept invocate de reclamant, înțelegem să formulăm următoarele apărări:

A. În susținerea apărărilor invocăm următoarele excepții:

A.1. Excepția netimbrării cererii de chemare în judecată

Rugăm Onorata Instanță să observe că, potrivit prevederilor art.17 alin.(2) din Legea nr.554/2004, pentru cererile formulate se percep taxele de timbru prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.80/2013 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare.

Prin urmare, în speță sunt aplicabile dispozițiile art.16, art.27 și art.33 din O.U.G. nr.80/2013, astfel încât dacă taxa judiciară de timbru nu a fost plătită în quantumul legal, în momentul înregistrării acțiunii sau cererii, instanța urmează a pune în vedere petentului, în

condițiile art.200 alin.(3) teza I din Codul de procedură civilă, obligația de a timbra cererea în cuantumul stabilit pentru cererile cu caracter patrimonial și de a transmite dovada achitării taxei judiciare de timbru, în termen de cel mult 10 zile de la primirea comunicării.

Pentru aceste considerente, având în vedere că, din actele comunicate împreună cu acțiunea nu reiese dacă reclamantul a achitat taxele corespunzătoare cererii sale, solicităm Onoratei Instanțe să verifice respectarea obligațiilor de plată a taxelor judiciare de timbru, iar în cazul în care constată neîndeplinirea acestora, să dispună anularea cererii de chemare în judecată, potrivit dispozițiilor art.197 Cod proc.civ.

A.2. Excepția inadmisibilității acțiunii, aceasta urmând a fi motivată din multiple perspective, a căror analiză se impune a fi făcută independent și consecutiv, după cum urmează:

Astfel, în doctrină și jurisprudență s-a reținut că, în general, o acțiune este inadmisibilă când dreptul pretins nu este recunoscut de lege sau când condițiile de admisibilitate ale căii procedurale exercitate nu sunt îndeplinite în raport cu reglementarea legală.

În speță, sub aspectul regularității învestirii instanței specializate de contencios administrativ cu cererea de suspendare și anulare a H.G. nr.394/2020, vă rugăm să observați că, față de natura juridică a actului contestat, sesizarea a fost făcută în mod nelegal, cu încălcarea prevederilor Legii nr.554/2004, invocată chiar de reclamant ca temei de drept al acțiunii.

- Inadmisibilitatea cererii de suspendare și anulare a H.G. nr.394/2020 raportat la prevederile art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.554/2004

Potrivit dispozițiilor art.126 alin.(6) din Constituția României, republicată, „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. (...)”.

La rândul său, Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, prevede prin dispozițiile art.5 care sunt actele exceptate controlului instanței de contencios administrativ și limitele acestuia, preluând la alin.(1) și excepțiile prevăzută de art.126 alin.(6) din Constituția României.

Astfel, potrivit art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.554/2004 „Nu pot fi atacate în contenciosul administrativ: a) actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul”.

Mai mult, la art.2 alin.(1) lit. k) din Legea nr. 554/2004 se regăsește definiția actelor care privesc raporturile cu Parlamentul, potrivit căreia acestea sunt „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”.

Prin urmare, atât Constituția României, cât și Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 admit, în principiu, că exercițiul dreptului fundamental de a obține recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei - suportă și unele limite care nu sunt altceva decât categorii de acte administrative care urmează a fi exceptate de la controlul exercitat de instanțele judecătorești.

În speță, vă rugăm să observați că actul atacat (respectiv 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) nu poate forma obiectul controlului instanței de contencios administrativ, întrucât intră în sfera finelui de neprimire a cererii, dedusă din natura juridică a actului, deoarece acesta privește raporturile cu Parlamentul.

Menționăm faptul că intrarea în vigoare a Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 la data de 18 mai 2020, a atras instituirea stării de alertă conform mecanismului decizional instituit de aceasta lege, prin continuarea stării de alertă instituită pe data de 14 mai 2020 prin Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.24/14.05.2020 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 SARS-CoV-2.

Astfel, starea de alertă a fost instituită prin Hotărârea Guvernului nr.394/2020, în temeiul art.3, art.4, art.6 și art. 71 alin. (1) din Legea nr. 55/2020.

În acest context, trebuie menționat faptul că, potrivit art.4 alin.(3) din Legea nr.55/2020: *„Când starea de alertă se instituie pe cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de pe teritoriul țării, măsura se supune încuviințării Parlamentului. Parlamentul se pronunță în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului, în termen de 5 zile de la data solicitării de încuviințare. Dacă Parlamentul respinge solicitarea de încuviințare, starea de alertă încetează de îndată.”*

Întrucât prin art.1 din H.G. nr.394/2020 s-a instituit starea de alertă pe întreg teritoriul țării, în conformitate cu textul legal anterior menționat, această hotărâre a Guvernului a fost comunicată Senatului și Camerei Deputaților în vederea supunerii spre încuviințare, prin două adrese purtând nr.5/2544/18.05.2020.

Ulterior, prin Hotărârea Parlamentului României nr.5/20.05.2020, publicată în M. Of. nr.421/20.05.2020, s-a dispus încuviințarea, cu modificări și completări, a stării de alertă și a măsurilor instituite prin Hotărârea Guvernului nr.394/2020.

Natura politică a hotărârii Guvernului care instituie starea de alertă rezultă din dispozițiile art.2 din Legea organică nr.55/2020, care sunt în sensul că *„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.”*

Pentru soluționarea judicioasă a cauzei, instanța trebuie să aibă în vedere că, prin adoptarea Hotărârii Guvernului nr.394/2020, Guvernul României a înțeles să-și exercite atribuții constituționale și legale, fiind în situația unui fine de neprimire a cererii, deduse din natura juridică a actului administrativ atacat.

Trebuie remarcată, de asemenea, similitudinea care există între hotărârile de Guvern care instituie starea de alertă pe cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de pe teritoriul țării în temeiul Legii nr.55/2020 și decretele Președintelui României care instituie starea de urgență în temeiul O.U.G. nr.1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență.

Astfel, atât prin dispozițiile art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020, cât și prin cele ale art.12 și art.13 din O.U.G. nr.1/1999, se instituie obligativitatea supunerii măsurilor dispuse prin cele două categorii de acte administrative încuviințării Parlamentului, cu consecința încetării aplicabilității măsurilor în situația în care Parlamentul respinge respectiva solicitare. ,

De asemenea, similar măsurilor dispuse prin Hotărârea Guvernului nr.394/2020, și cele dispuse prin Decretele Președintelui României nr.195/2020 și nr.240/2020 au fost aprobate de Parlamentul României, prin Hotărârea nr.3/2020 și, respectiv, nr.4/2020.

Prin raportare la cele anterior menționate, apreciem ca fiind relevante, în speță, și aspectele reținute în practica instanțelor de contencios administrativ cu privire la admisibilitatea cererilor de chemare în judecată formulate împotriva decretelor prin care Președintele României a instituit starea de urgență. Astfel, în vederea Onoratei instanțe faptul că, într-o asemenea speță Curtea de Apel București – Secția a IX-ă contencios administrativ și fiscal prin Sentința civilă nr.236/14.04.2020 a respins ca inadmisibilă cererea de chemare în judecată, arătând în considerente că *„Decretul nr.195/2020 prin care a fost instituită starea de urgență este un act administrativ ce privește raporturile cu Parlamentul și, ca atare, Curtea constată 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. În mod evident, un astfel de act administrativ complex nu ar putea fi verificat de instanța de contencios administrativ nici în vederea suspendării efectelor lui.”*

¹ disponibilă la adresa web <http://www.rolii.ro/hotarari/5e97b852e490096c0900003a>

În aceste condiții, vă rugăm să constatați că suntem în situația unui fine de neprimire a solicitării privind suspendarea și anularea Hotărârii Guvernului nr.394/2020, astfel încât vă rugăm să admiteți excepția inadmisibilității și să respingeți această cerere ca inadmisibilă.

- Inadmisibilitatea cererii de suspendare a executării H.G. nr.394/2020 raportat la prevederile art.5 alin.(3) din Legea nr.554/2004

Apreciem faptul că solicitarea privind pronunțarea unei hotărâri judecătorești prin care instanța de contencios administrativ să dispună suspendarea executării Hotărârii Guvernului nr.394/2020 este inadmisibilă și prin raportare la prevederile art.5 alin.(3) din Legea nr.554/2004, potrivit căroră: „În litigiile referitoare la actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor nu sunt aplicabile prevederile art.14.”

În acest sens, arătăm faptul că, din preambulul Decretului Președintelui României nr.195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României s-a reținut faptul că respectiva măsură a fost dispusă având în vedere „evoluția situației epidemiologice internaționale determinată de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2 la nivelul a peste 150 de țări, în care aproximativ 160.000 de persoane au fost infectate și peste 5.800 au decedat, precum și declararea „Pandemiei“ de către Organizația Mondială a Sănătății la data de 11.03.2020”.

Totodată, potrivit celor menționate în preambulul 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, acest act administrativ a fost adoptat: „având în vedere că „Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generată de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 14.05.2020”, document realizat la nivelul Centrului Național de Conducere și Coordonare a Intervenției, în cuprinsul căruia se prezintă analiza 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, indică necesitatea unui răspuns amplificat la situația de urgență determinată de răspândirea noului coronavirus”, precum și „finând seama de măsurile adoptate prin Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 25 din 18 mai 2020 privind propunerea unor măsuri necesar a fi aplicate pe durata pe durata stării de alertă pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19”.

În acest context, prin raportare la dispozițiile art.5 alin.(3) din Legea nr.554/2004, apreciem că prevederile art.14 din același act normativ (text de lege în temeiul căruia reclamantul și-a formulat acțiunea) nu pot fi aplicate în ceea ce privește prevederile Hotărârii Guvernului nr.394/2020, întrucât măsurile dispuse prin aceasta au drept scop prevenirea și controlul infecțiilor generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României.

Astfel, vă rugăm să constatați că și din această perspectivă suntem în situația unui fine de neprimire a solicitării privind suspendarea Hotărârii Guvernului nr.394/2020, astfel încât, în opinia noastră, se impune admiterea excepției inadmisibilității cererii de chemare în judecată.

- Inadmisibilitatea cererii de suspendare și anulare a H.G. nr.394/2020 raportat la prevederile art.7 din Legea nr.554/2004

Având în vedere prevederile art.193 Cod pr.civ., rugăm Onorata instanță să verifice îndeplinirea procedurii prealabile, condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, astfel cum prevăd dispozițiile imperative ale art.7 din Legea nr.554/2004.

În conformitate cu prevederile art.7 din Legea nr.554/2004, cel care se consideră vătămat în drepturile sau interesele sale legitime printr-un act administrativ, înainte de a se adresa instanței competente, trebuie să solicite autorității publice emitente, revocarea acestuia.

Totodată, potrivit art.14 alin.(1) din Legea nr.554/2004, numai după sesizarea, în condițiile art.7 din același act normativ, a autorității publice care a emis actul, reclamantul poate

formula o cerere de chemare în judecată având ca obiect dispunerea măsurii de suspendare a executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond.

Partea reclamantă este obligată să facă dovada îndeplinirii procedurii administrative prealabile și, potrivit art.12 din Legea nr.554/2004, va depune la dosarul cauzei copia cererii, certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică. De asemenea, această obligație este expres prevăzută și în art.193 Cod proc.civ., în care se menționează că sesizarea instanței se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, dacă legea prevede în mod expres aceasta, urmând ca dovada îndeplinirii procedurii prealabile să fie anexată la cererea de chemare în judecată.

În cauza dedusă judecății, atât timp cât reclamantul solicită suspendarea și anularea Hotărârii Guvernului nr.394/2020, opinăm că este necesară, ca și condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, îndeplinirea procedurii prealabile față de emitentul acestui act administrativ.

Aceasta deoarece, prin prevederile art.1 alin.(1) din Hotărârea Guvernului nr.394/2020 se instituie starea de alertă pe întreg teritoriul țării pe o durată de 30 de zile, începând cu data de 18 mai 2020 iar reclamantul a înțeles să stabilească ca fiind obiect al acțiunii sale o cerere de suspendare și anulare a respectivului act administrativ.

Asadar, nu se poate aprecia că, în speță, ar fi aplicabile prevederilor art.7 alin.(5) din Legea nr.554.2004, conform cărora doar în situația acțiunilor îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice nu este obligatorie plângerea prealabilă.

În concluzie, deoarece reclamantul nu depune la dosarul cauzei dovezi cu privire la faptul că s-ar fi adresat emitentului, anterior sesizării instanței, cu o plângere prealabilă în ceea ce privește revocarea Hotărârii Guvernului nr.394/2020, considerăm că prezenta cerere de chemare în judecată este inadmisibilă și vă solicităm respingerea acesteia.

A.3. Excepția lipsei de interes în promovarea cererii de suspendare și anulare a Hotărârii Guvernului nr.394/2020

Vă rugăm să observați că reclamantul nu face dovada interesului legitim, personal, născut și actual, condiție de exercițiu a oricărei acțiuni în justiție, deci și pentru promovarea prezentei cereri de suspendare și anulare a Hotărârii Guvernului nr.394/2020.

Pentru a fi parte într-un proces este necesar să fie întrunite nu numai condițiile privind capacitatea și calitatea procesuală, ci și aceea a existenței unui interes legitim, născut și actual, personal și direct.

Potrivit dispozițiilor art.32 alin.(1) Cod proc. civ., calitatea procesuală și interesul sunt două condiții distincte ale acțiunii civile, iar analiza lor se impune independent și consecutiv.

„Interesul” este calificat unanim în doctrină și în jurisprudență ca fiind o condiție de exercițiu a acțiunii civile și de promovare a oricărei forme procedurale ce intră în conținutul acesteia, nefiind suficientă afirmarea existenței unui drept actual, ci și justificarea folosului practic urmărit prin punerea în mișcare a procedurii judiciare.

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

În cauza dedusă judecății, exercițiul dreptului la acțiune și recunoașterea interesului legitim nu pot interveni decât în condițiile prevăzute de art.21 și art.52 din Constituția României, republicată, și de legea aplicabilă căii procedurale alese, respectiv de Legea contenciosului administrativ nr.554/2004.

Potrivit prevederilor constituționale ale art.21, din Titlul II - Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale, Capitolul 1, „*orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime*”.

Prin urmare, dispozițiile Legii nr.554/2004 își găsesc suportul în prevederile legii fundamentale, iar din analiza acestora reiese că instanțele de contencios administrativ au

obligația de a analiza și de a se pronunța și prin prisma existenței interesului legitim, nu doar a dreptului subiectiv.

Menționăm că art.8 alin.(1¹) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 prevede că „*persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat*”.

Referindu-se la acest text de lege, Curtea Constituțională a reținut, în considerentele Deciziei nr.66/2009, publicată în M.Of. nr.135/04.03.2009, faptul că prin acțiunea introdusă în temeiul Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat trebuie să dovedească mai întâi că a avut loc o încălcare a dreptului sau interesului lor legitim privat, după care să susțină în sprijinul cererii și vătămarea interesului public, ce decurge din actul administrativ atacat.

Ori, vă rugăm să constatați că reclamantul nu probează existența încălcării vreunui drept personal recunoscut de lege, prin adoptarea actului administrativ contestat sau unui interes legitim (astfel cum sunt acestea definite la art.2 alin.1 lit.o și lit.p din Legea nr.554/2004), iar motivele prezentate de ea ar putea fi incluse în categoria interesului general.

Totodată, rugăm Onorata Instanță să observe faptul că, deși obiectul unuia din capetele de cerere stabilite de reclamant, potrivit principiului disponibilității, îl reprezintă solicitarea de a se dispune și suspendarea executării Hotărârii Guvernului nr.394/2020, în motivarea respectivei acțiuni² se susține că *actul administrativ a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice*.

Însă, din moment ce *dispozițiile actului administrativ contestat au fost executate material*, reiese în mod evident faptul că măsura de suspendare a respectivului act, solicitată prin cererea introductivă de instanță, apare ca fiind ineficientă, nefiind probată, așadar, condiția ca interesul urmărit de reclamant să fie născut și actual.

În concluzie, solicităm instanței să admită excepția invocată și să respingă cererea de suspendare și anulare a Hotărârii Guvernului nr.394/2020 ca fiind lipsită de interes.

A.4. Excepția lipsei calității procesuale pasive a Guvernului României prin raportare la capetele de cerere privind suspendarea și anularea Hotărârii Parlamentului României nr.5/2020

Raportul de drept procesual nu se poate lega valabil decât între titularii dreptului ce rezultă din raportul de drept material dedus judecătii.

Astfel, potrivit art.36 Cod pr.civ., „*calitatea procesuală rezultă din identitatea dintre părți și subiectele raportului juridic litigios, astfel cum acesta este dedus judecătii. Existența sau inexistența drepturilor și a obligațiilor afirmate constituie o chestiune de fond*.”

Calitatea procesuală presupune, potrivit doctrinei de specialitate, justificarea dreptului sau interesului unei persoane de a participa ca parte în procesul civil. Altfel spus, calitatea procesuală presupune existența unei identități între persoana reclamantului și persoana care este titularul dreptului în raportul juridic dedus judecătii (calitate procesuală activă) și, pe de altă parte, între persoana pârâtului și cel obligat în același raport juridic (calitate procesuală pasivă).

În concluzie, calitatea procesuală pasivă presupune existența unei identități între persoana pârâtului și cel care este subiect pasiv în raportul juridic dedus judecătii.

Totodată, potrivit art.40 alin.(1) Cod pr.civ., „*(...) în cazul lipsei calității procesuale sau a interesului, instanța va respinge cererea ori apărarea formulată ca fiind făcută de o persoană sau împotriva unei persoane fără calitate ori ca lipsită de interes, după caz*.”

Potrivit dispozițiilor constituționale și celor ale O.U.G. nr.57/2019 privind Codul administrativ, Guvernul României este autoritatea publică a puterii executive, care funcționează în baza votului de încredere acordat de Parlament și care asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice, iar pentru realizarea atribuțiilor sale adoptă acte administrative de autoritate pe baza și în vederea executării legii

² A se vedea punctul 2 regăsit la fila 5 a cererii de chemare în judecată.

(hotărâri și ordonante), în condițiile stabilite de art.102 coroborat cu art.108 din Constituția României, republicată.

Prin urmare, acest organ colegial (alcătuit din Prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin legea organică) poate sta în justiție, în calitate de pârât, numai în litigiile de contencios administrativ, atunci când este contestată legalitatea actelor administrative pe care le adoptă, în acest caz fiind în prezența unei capacități juridice speciale de drept public, fundamentată pe prevederile constituționale menționate anterior și pe dispozițiile actului normativ de organizare și funcționare; acordând acestui organ al administrației de stat dreptul de a adopta acte administrative, implicit, legea îi acordă și capacitatea de a sta în judecată, atunci când instanțele judecătorești exercită, în condițiile stabilite de Legea nr.554/2004, controlul legalității actelor sale.

Însă, prin capetele de cerere 2 și 4 nu se contestă vreun act administrativ al Guvernului, iar contestatoarea nu se află nici în fața unui refuz nejustificat, în sensul art.1 din Legea nr.554/2004, situație care se apreciază în raport cu competențele și atribuțiile stabilite pentru acest organ colegial prin dispozițiile constituționale și cele ale O.U.G. nr.57/2019, cu modificările și completările ulterioare.

În schimb, prin respectivele capete de cerere reclamantul solicită, în contradictoriu și cu Guvernul României, dispunerea suspendării și anulării Hotărârii Parlamentului României nr.5/2020 pentru încuviințarea stării de alertă și a măsurilor instituite prin Hotărârea Guvernului nr. 394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

Astfel, întrucât Guvernul României nu este emitentul actului administrativ contestat prin capetele de cerere 2 și 4, potrivit dispozițiilor Legii contenciosului administrativ nr.554/2004 eventualele cereri vizând suspendarea precum și anularea acestuia nu pot fi soluționate în contradictoriu cu această autoritate publică.

Prin urmare, Guvernul României nu poate avea calitate procesuală pasivă în ceea ce privește cele două capete de cerere anterior invocate și nu poate fi obligat la realizarea pretențiilor părții reclamante.

Pentru motivele arătate, având în vedere obiectul acțiunii stabilit potrivit principiului disponibilității, vă rugăm să admiteți excepția invocată și să respingeți capetele de cerere 2 și 4 față de Guvernul României ca fiind formulată împotriva unei persoane fără calitate procesuală pasivă.

B. Pe fondul cauzei formulăm următoarele arări:

B.1. În ceea ce privește cererea de suspendare a executării Hotărârii Guvernului nr.394/2020 vă solicităm respingerea acesteia ca neîntemeiată pentru următoarele considerente:

Potrivit doctrinei și jurisprudenței, prezumția de legalitate și de veridicitate de care se bucură actul administrativ determină principiul executării acestuia din oficiu, actul administrativ unilateral fiind el însuși titlu executoriu. A nu executa actele administrative, care sunt emise în baza legii, echivalează cu a nu executa legea, ceea ce într-un stat de drept este de neconceput.

Suspendarea executării actelor administrative constituie, prin urmare, o situație de excepție care intervine când legea o prevede în limitele și condițiile anume reglementate. Având caracterul unei măsuri procesuale facultative și nu obligatorii pentru instanță, suspendarea poate fi dispusă numai după verificarea condițiilor impuse de art.14 și dovedirea faptului că este mai oportună neaplicarea temporară și provizorie a actului administrativ, decât aplicarea acestuia.

Potrivit art.14 din Legea nr.554/2004: „În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, odată cu sesizarea, în condițiile art.7 a autorității publice care a emis actul, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ până la pronunțarea instanței de fond. (...)”

Așadar, din textul precitat rezultă că pentru soluționarea favorabilă a cererii de suspendare trebuie îndeplinite cumulativ trei condiții:

- sesizarea, în condițiile art.7 din lege, a autorității publice care a emis actul administrativ;
- existența unui caz bine justificat;
- existența unei pagube iminente.

Apreciem că, în speță, nu s-a conturat vreo situație de fapt de natură a genera suspiciuni rezonabile cu privire la emiterea respectivului act. Prin cererea de suspendare reclamantul a încercat să argumenteze existența cazului bine justificat exclusiv prin prisma unor aspecte ce țin, cel mult, de fondul actului contestat (regularitatea motivării, aprecierea temeiniciei unor motive de fapt care au stat la baza emiterii, aspecte ulterioare adoptării), acestea putând fi clarificate doar cu ocazia cercetării fondului.

i.) În ceea ce privește **sesizarea emitentului**, în condițiile art.7 din Legea nr.554/2004, astfel cum am precizat și anterior, apreciem că reclamantul nu probează îndeplinirea acestei condiții legale, susținerile sale potrivit cărora, în speță, nu s-ar fi impus urmarea procedurii prealabile fiind nefondate.

ii.) Potrivit doctrinei și jurisprudenței, se poate vorbi despre un **caz bine justificat** numai dacă din împrejurările cauzei rezultă o îndoială puternică și evidentă asupra prezumției de legalitate pe care se fundamentează caracterul executoriu al actului administrativ.

În speță, niciunul dintre pretensele motive de nelegalitate invocate prin raportare la dispozițiile hotărârii de Guvern în discuție nu este de natură a răsturna prezumția menționată.

Astfel, deși partea reclamantă avea obligația de a-și motiva cererea de suspendare strict în raport cu condițiile de admisibilitate prevăzute de lege, totuși nu se face dovada existenței cazului bine justificat, întreaga argumentare privind fondul litigiului, respectiv o presupusă nelegalitate a actului administrativ.

La o sumară pipăire a fondului, cercetând legalitatea Hotărârii Guvernului nr.394/2020, nu pot fi reținute elemente de vădită nelegalitate sau împrejurări de natură a crea o îndoială asupra legalității, veridicității și autenticității actelor administrative atacate, în condițiile în care nu se pot antama în această etapă procesuală aspecte de fond.

Legalitatea actului administrativ impune respectarea anumitor cerințe:

- actele să fie adoptate sau emise de către autoritățile competente din punct de vedere material/teritorial și în limitele acestor competențe;
- conținutul actelor administrative să fie conform cu conținutul legii în baza căreia sunt emise;
- actele să corespundă scopului urmărit de legea pe care o pun în executare;
- actele să fie adoptate sau emise în forma specifică actelor administrative și a normelor de tehnică legislativă prevăzute de lege.

Toate aceste cerințe esențiale au fost respectate în cauză, H.G. nr.394/2020 fiind adoptată de Executiv în temeiul art.108 din Constituția României, republicată, 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.

Vă rugăm să observați că Hotărârea Guvernului nr.394/2020 cuprinde atât motive de drept (indicate chiar în preambulul său) cât și motive de fapt, cum sunt cele regăsite în Nota de fundamentare.

În concluzie, vă rugăm să observați că susținerile părții reclamante sunt nefondate, nefiind îndeplinită condiția existenței cazului bine justificat pentru a fi dispusă suspendarea executării Hotărârii Guvernului nr.394/2020.

iii.) Deși, potrivit legii, există obligația motivării cererii de suspendare și cu privire la **existența unei pagube iminente** care s-ar produce în patrimoniul părții reclamante ca urmare a aplicării dispozițiilor Hotărârii Guvernului nr.394/2020, rugăm Onorata instanță să observe că acestea nu au fost dovedite.

Menționăm faptul că, potrivit art.2 alin.(1) lit.ș) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, prin **pagubă iminentă** se înțelege: „*prejudiciul material viitor și previzibil sau,*

după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public”.

Însă, reclamantul nu a probat iminența producerii unui astfel de prejudiciu material viitor și previzibil asupra patrimoniului său și nici perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public.

În concluzie, opinăm că suspendarea dispusă în condițiile Legii nr.554/2004 are caracterul unei măsuri procesuale facultative și nu obligatorii pentru instanță, putând fi dispusă numai după verificarea riguroasă a îndeplinirii condițiilor impuse de art.14 și dovedirea faptului că este mai oportună neaplicarea temporară și provizorie a actului administrativ, decât aplicarea acestuia, așadar, fără a fi luate măsuri definitive cu privire la fondul litigiului dintre părți.

Așadar, în raport de motivele expuse mai sus, întrucât nu sunt îndeplinite condițiile legale stabilite de Legea nr.554/2004, iar susținerile părții reclamante nu sunt în măsură să susțină neoportunitatea aplicării Hotărârii Guvernului nr.394/2020, vă solicităm ca prin hotărârea pe care o veți pronunța cu ocazia soluționării cauzei să respingeți capătul de cerere privind suspendarea respectivei hotărâri a Guvernului ca neîntemeiată.

B.2. În ceea ce privește cererea de anulare a Hotărârii Guvernului nr.394/2020, vă solicităm respingerea acesteia ca neîntemeiată, pentru următoarele considerente:

Hotărârea Guvernului nr.394/2020 a fost adoptată în temeiul art.108 din Constituția României, republicată, 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.

Hotărârea contestată a fost adoptată de Executiv, astfel cum reiese și din Nota de fundamentare a acesteia, prin însușirea proiectului inițiat de Ministerul Afacerilor Interne, dar și de alte organe de specialitate ale administrației publice centrale cu atribuții în acest domeniu.

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

Vă învederăm că, sub aspectul oportunității, adoptarea actului administrativ contestat a fost determinată de motivele menționate în Nota de fundamentare a actului administrativ contestat, la punctul 2.1 Descrierea situației actuate din Secțiunea a 2-a Motivul emiterii actului normativ.

Astfel s-a menționat faptul că ultima perioadă a duratei stării de urgență, astfel cum aceasta a fost prelungită prin Decretul Președintelui României nr.240/2020, a fost marcată de o succesiune de evenimente legislative generate în special de nevoia de a pune în acord cadrul juridic în domeniul situațiilor de urgență cu Deciziile Curții Constituționale nr.152 din 6 mai 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.9, art.14 lit. ¹)-f) și ale art.28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a ordonanței de urgență, în ansamblul său, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, în ansamblul său și nr.157 din 13 mai 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.2 lit.f) și ale art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență.

În context, a fost adoptată Ordonanța de urgență a Guvernului nr.68/2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu incidență în domeniul managementului situațiilor de urgență și al protecției civile, prin care au fost aduse modificări și completări mai multor acte normative printre care și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004, în special, cu privire la regimul stării de alertă.

De asemenea, a fost promulgată Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, care, deși la art.1 arată că are ca obiect „instituirea, pe durata stării de alertă declarate în condițiile legii, în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19, a unor măsuri temporare și, după caz, graduale, în scopul protejării drepturilor la viață, la integritate fizică și la ocrotirea sănătății, inclusiv prin restrângerea exercițiului altor drepturi și libertăți fundamentale”, instituie, pe lângă măsurile respective, un mecanism decizional, sub control parlamentar, referitor la instituirea și prelungirea stării de alertă pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, precum și luarea măsurilor pe durata acesteia, poziționându-se ca un act normativ cu caracter special în raport de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004, care reprezintă sediul materiei, în domeniul stării de alertă.

În considerarea faptului că durata stării de urgență, astfel cum aceasta a fost prelungită prin Decretul Președintelui României nr.240/2020, se termina cu trei zile înainte ca Legea nr.55/2020 să intre în vigoare, a fost emisă Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.24/14.05.2020 privind aprobarea instituirii stării de alertă la nivel național și a măsurilor de prevenire și control al infecțiilor, în contextul situației epidemiologice generate de virusul SARS-CoV-2, în temeiul și cu respectarea mecanismului decizional prevăzut de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004.

În context, intrarea în vigoare a Legii nr.55/2020 la data de 18 mai 2020, a atras instituirea stării de alertă conform mecanismului decizional instituit de această lege, prin continuarea stării de alertă instituită pe data de 14 mai 2020. Astfel, cu privire la mecanismul decizional, se impunea aplicarea art.4 alin.(1) și (3) din Legea nr.55/2020, potrivit cărora starea de alertă se instituie de Guvern prin hotărâre, la propunerea ministrului afacerilor interne, și se supune încuviințării Parlamentului, atunci când starea de alertă se instituie pe cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de pe teritoriul țării, și, de asemenea, a art.3 alin.(1) și (4) din Legea nr.55/2020, potrivit cărora la instituirea stării de alertă se analizează cumulativ 5 factori de risc, expres prevăzuți.

Astfel, în aplicarea dispozițiilor art.71 alin.(1) din Legea nr.55/2020 și ale art.8¹ alin.(4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, Centrul național de coordonare și conducere a intervenției a întocmit Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generată de virusul SARS-COV-2 pe teritoriul României la data de 17.05.2020, care cuprinde date și informații analizate în mod cumulativ prin raportare la - a) amploarea situației de urgență, respectiv manifestarea generalizată a tipului de risc la nivel local, județean sau național; b) intensitatea situației de urgență, respectiv viteza de evoluție, înregistrată sau prognozată, a fenomenelor distructive și gradul de perturbare a stării de normalitate; c) insuficiența și/sau inadecvarea capacităților de răspuns; d) densitatea demografică în zona afectată de tipul de risc și e) existența și gradul de dezvoltare a infrastructurii adecvate gestionării tipului de risc.

În plus, au fost avute în vedere analize sectoriale, realizate la nivelul administrației publice centrale prin raportare la implicațiile efortului prevenirii și combaterii COVID 19 asupra domeniului de competență.

Astfel, în context pandemic, prin documentul COM(2020) 115 final/16.03.2020 – Comunicarea Comisiei (COM) către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu, cu tema „COVID-19: restricționarea temporară a călătoriilor neesențiale în UE”, la nivel european, au fost introduse restricții temporare de călătorie către Uniunea Europeană, astfel încât să nu fie îngreunate măsurile de prevenție și cele de combatere a îmbolnăvirilor prin călătorii dinspre state terțe. La data de 8 mai 2020, prin documentul COM(2020) 222final, Comisia Europeană a înaintat o noua Comunicare potrivit căreia, restricțiile temporare de călătorie sunt prelungite cel puțin până la 15 iunie 2020. Potrivit liniilor directoare ale Comisiei, de la momentul instituirii restricțiilor de călătorie, au fost menținute categoriile de călători esențiali a căror intrare în spațiul Uniunii este permisă. Este oportună, așadar, alinierea categoriilor de străini care pot călători în România, la cele stabilite prin liniile directoare ale Comisiei Europene, pe de o parte,

pentru a nu fi îngreunată combaterea îmbolnăvirilor la nivel național și, pe de altă parte, pentru asocierea autorităților române la mesajul și abordarea comune, adoptate la nivel european.

În considerarea celor prezentate, precum și a datelor și informațiilor cuprinse în analiza factorilor de risc, în aplicarea art.5 din Legea nr.55/2020, prin actul administrativ contestat au fost stabilite o serie de măsuri sectoriale, grupate pe cele trei categorii prevăzute de lege, respectiv: măsurile pentru creșterea capacității de răspuns, măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților și măsurile pentru diminuarea impactului tipului de risc.

Pe de altă parte, vă rugăm să observați că nu pot fi reținute elemente de nelegalitate ale Hotărârii Guvernului nr.394/2020 sau eventuale împrejurări de natură a crea o îndoială asupra legalității, veridicității și autenticității actului administrativ atacat.

Legalitatea actului administrativ impune respectarea anumitor cerințe:

- actele să fie adoptate sau emise de către autoritățile competente din punct de vedere material/teritorial și în limitele acestor competențe;
- conținutul actului administrativ să fie conform cu conținutul legii în baza căreia este emis;
- actele să corespundă scopului urmărit de legea pe care o pun în executare;
- actele să fie adoptate sau emise în forma specifică actelor administrative și a normelor de tehnică legislativă prevăzute de lege.

Toate aceste cerințe esențiale au fost respectate în cauză, hotărârea fiind emisă în deplină concordanță cu prevederile Legii nr.55/2020.

Sușinerile părții reclamante privind vătămarea unor drepturi recunoscute de lege prin adoptarea Hotărârii Guvernului nr.394/2020, sunt nefondate și nu pot demonstra nelegalitatea acesteia.

Fată de acestea, apreciem că se impune respingerea, ca neîntemeiată, a cererii de anulare a Hotărârii Guvernului nr.394/2020.

În susținerea apărărilor noastre, vă rugăm să ne încuviințați proba cu înscrisuri, sens în care depunem:

- Nota de fundamentare care a stat la baza adoptării H.G. nr.394/2020;
- Avizul favorabil al Consiliului Legislativ nr.468/18.05.2020;
- Adresele nr.5/2544/18.05.2020, prin care H.G. nr.394/2020 a fost înaintată, spre încuviințare, Senatului și Camerei Deputaților;

Depunem prezenta în două exemplare.

Solicităm judecarea cauzei și în conformitate cu prevederile art.223 alin.(3) și art.411 alin.(1) pct.2 din Codul de procedură civilă.

SECRETAR GENERAL AL GUVERNULUI
ANTONEL TĂNĂSE

