

**R O M Â N I A**  
**CURTEA DE APEL BUCUREȘTI**  
**SECȚIA A IX-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL**

**DOSAR NR.2516/2/2021**

**SENTINȚA CIVILĂ NR.1075**  
**ȘEDINȚA PUBLICĂ DE LA 01 IULIE 2021**  
**CURTEA CONSTITUITĂ DIN:**  
**PREȘEDINTE – AMER JABRE**  
**GREFIER - GEORGETA POSTEA**

Pe rol fiind soluționarea acțiunii în contencios administrativ și fiscal formulată de reclamantul **Secu Cristian Adrian**, în contradictoriu cu pârâtul **Comitetul Național pentru Situații de Urgență**, având ca obiect „act art. 15 lg. 136/2020 - HOT.36/21.07.2020”.

Dezbaterile orale au avut loc în ședința publică din data 09.06.2021, fiind consemnate în cuprinsul încheierii de la aceea dată, care face parte integrantă din prezenta hotărâre, când Curtea, având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea cauzei pentru data de 17.06.2021, 23.06.2021, 28.06.2021 apoi la 01.07.2021, când a pronunțat prezenta sentință,

**Cererile**

**Prin actiunea** introdusa pe rolul Curții de Apel Bucuresti-sectia a IX-a, în data de 14.04.2021, completata in data de 21.05.2021, reclamantul Secu Cristian Adrian a chemat în judecată pe paratul **Comitetul Național de Situații de Urgență**, solicitand instantei, ca prin hotărârea pe care o va pronunța, sa dispuna:

- 1.Constatarea inexistenței Hotărârii CNSU nr.36 din 21.07.2020 .
- 2.In subsidiar, în cazul respingerii capătului de cerere de mai sus, anularea Hotărârii CNSU nr. 36 din 21.07.2020.
- 3.In subsidiar, în cazul respingerii capătului de cerere de mai sus, constatarea inopozabilității față de reclamant a Hotărârii CNSU nr.36 din 21.07.2020.
4. In subsidiar, în cazul respingerii capătului de cerere de mai sus, constatarea inexistenței art.1 din Hotărârea CNSU nr.36 din 21.07.2020 („ Se certifică pandemia de COVID-19 declarată de Organizația Mondială a Sănătății la data de 11.03.2020”).
5. In subsidiar, în cazul respingerii capătului de cerere de mai sus, anularea art.1 din Hotărârea CNSU nr.36 din 21.07.2020 („ Se certifică pandemia de COVID-19 declarată de Organizația Mondială a Sănătății la data de 11.03.2020”).
- 6.In subsidiar, în cazul respingerii capătului de cerere de mai sus, constatarea inopozabilității față de reclamant a art.1 din Hotărârea CNSU nr.36 din 21.07.2020 („ Se certifică pandemia de COVID-19 declarată de Organizația Mondială a Sănătății la data de 11.03.2020”).
- 7.Publicarea hotărârii judecătorești în Monitorul Oficial, în cazul admitterii acțiunii în tot sau în parte.
- 8.Obligarea paratului la plata cheltuielilor de judecată.

**În motivare**, reclamantul a afirmat urmatoarele:

Competența apartine Curtii de Apel Bucuresti-sectia de contencios administrativ si fiscal, date fiind prevederile Legii nr.136/2020, iar, intrucât actul normativ nu a fost publicat

potrivit dispozițiilor legale în materie, data luării la cunoștință a fost 12.04.2021, de pe siteul Juridice.ro, când a citit un articol, publicat astăzi.

În acel articol se arată că prin [Decizia nr. 6455 din 2 decembrie 2020](#), Înalta Curte de Casație și Justiție a hotărât că prin [Hotărârea Comitetului Național Pentru Situații de Urgență nr. 36/21.07.2020](#) s-a certificat pandemia de Covid-19 declarată de OMS la data de 11 februarie 2020, în acord cu dispozițiile art. 6 lit. c) din Legea nr. 136/2020. Ce nu a fost invocat nici de instanță, dar nici de părți, este că în lipsa publicării Hotărârii CNSU, ea poate avea cel mult rolul unei probe, nu poate produce efecte erga omnes, pentru motivele ce vor fi expuse de mine pe fond.

Această Hotărâre a CNSU îi încalcă dreptul procesual de a obține o Hotărâre în suspendarea actelor normative ilegale emise de Guvern și autoritățile publice locale în perioada 01.03.2020- prezent.

Drept urmare, în dosarul 1193/2/2021, având ca obiect suspendare act+ anulare, i s-a invocat excepția inadmisibilității cererii de suspendare în raport de art. 5 alin.3 ) Legea 554/2004 care prevede că:

(3) În litigiile referitoare la actele administrative emise [...] pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor nu sunt aplicabile prevederile art. 14.

Însă, așa cum reiese din dispozițiile legale existente, trebuie să existe o Hotărâre a CNSU, precum Hotărârea nr. 36/2020 atacată, care certifică starea de epidemie/pandemie în România, în lipsa unui ordin al Ministerului Sănătății prin care să se declare această stare.

Potrivit art. 6 lit.a) din legea 136/2020, starea de epidemie din care să rezulte o situație de risc epidemiologic și biologic se declară prin ordin al ministrului sănătății, iar această obligație este dedublată de prevederile art. 7 alin.1) lit. b din Capitolul II, Anexa II, a Legii nr. 153/2017 puse în aplicare prin Anexa 2, articol unic, litera A, punctele 1 și 9 ale Hotărârii de Guvern nr. 153/2018, iar potrivit art. 6 lit. c) , starea de risc epidemiologic și biologic pentru care se instituie măsurile prevăzute în prezenta lege se poate institui și prin pandemie declarată de Organizația Mondială a Sănătății și certificată prin hotărâre de Comitetul Național pentru Situații de Urgență;

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

3. Care este documentul emis de Ministrul Sanatatii si care este data emiterii si publicarii in Monitorul Oficial prin care este declarata, in mod oficial, Epidemia de SarsCov 2 pe teritoriul Romaniei?

Prin adresa 2/5481/23.06.2020, Ministerul Sănătății a precizat următoarele:

Ministerul Sănătății nu a emis nici un act normativ prin care sa declare epidemia de SARS - CoV-2 pe teritoriul României.

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

Prin urmare,Hotărârea CNSU reprezintă singurul impediment în exercitarea dreptului procesual de a cere suspendarea actului normativ în dosarul sus menționat, deci acțiunea prezintă interes, în sensul că obținerea unei Hotărâri judecătorești favorabile îi deschide dreptul de a intra pe fondul cauzei, întrucât excepțiile nu au fost soluționate.

Fondul cauzei

1. Inexistența

Prin forma ad validitatem se înțelege acea condiție de validitate, esențială și specială, care constă în necesitatea îndeplinirii formalităților prestabilite de lege, în lipsa cărora actul juridic civil nu s-ar putea naște în mod valabil.

Potrivit art. 7 alin.2 OUG nr. 21/2004, Comitetele pentru situații de urgență sunt organisme interinstituționale cu rol decizional în managementul situațiilor de urgență, hotărârile acestora având caracter obligatoriu pentru destinatarii acestora, iar potrivit art 8<sup>^</sup>1 alin. 3, Comitetul național este un organism interinstituțional format din miniștri sau secretari

sde stat desemnați de aceștia și conducători ai instituțiilor publice centrale sau persoane cu drept de decizie desemnate de aceștia, în funcție de tipurile de risc gestionate sau funcțiile de sprijin repartizate în competență în cadrul Sistemului Național de Management al Situațiilor de Urgență.

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

Potrivit normelor imperative ale art. 11 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, (1) În vederea intrării lor în vigoare, legile și celelalte acte normative adoptate de Parlament, hotărârile și ordonanțele Guvernului, deciziile primului-ministru, actele normative ale autorităților administrative autonome, precum și ordinele, instrucțiunile și alte acte normative emise de conducătorii organelor administrației publice centrale de specialitate se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Această cerință este dedublă de prevederile Legii nr.202/1998, care la art. 5 lit H prevăd că actele normative ale organelor de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, potrivit competenței lor stabilite prin lege, adoptate în vederea organizării executării legii se publică în Monitorul Oficial Partea I.

Autoritatea emitentă a Hotărârii nr. CNSU nr. 36/2020 este Comitetul Național pentru Situații de Urgență, organ de specialitate al administrației publice centrale, sub conducerea Guvernului, prin urmare, intră sub incidența art. 11 din Legea nr. 24/2000.

Cu privire la admisibilitatea acțiunii în constatarea inexistenței actului , Curtea Constituțională a României, a reținut că prin prisma dispozițiilor constituționale ale art. 52 și art. 116 alin.6) din Constituție, conform cărora controlul judecătoresc al actelor administrative prevăzute în Constituție este garantat, nimic nu împiedică persoana vătămată să formuleze o acțiune în constatarea inexistenței actului , în lipsa unor norme de procedură reglementate de Legea 554/2004, deoarece niciun judecător nu poate refuza soluționarea unei cereri pe motiv că legea nu prevede , este intunecată sau neîndestulătoare.

Deși în legislație nu este prevăzută o sancțiune expressis-verbis, nepublicarea actului administrativ normativ atrage sancțiunea inexistenței acestuia, conform jurisprudenței CEDO, ICCJ și CCR.

Astfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în cauza Petra contra României, a reținut că Ordinul nr.1223/31.05.2007, emis de Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului, este inexistent juridic întrucât, nefiind publicat în M.O., nu întrunește exigențele de accesibilitate ale unei legi.

Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 3792 din 30 octombrie 2008 a reținut că actul normativ nepublicat este inexistent :

"Legea nr.24/2000 este clară sub acest aspect, stabilind pentru actele administrative normative publicarea în Monitorul Oficial al României (art.10 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă).

Niciun alt mod de aducere la cunoștința publicului a actelor administrative normative nu suplinește cerința impusă de ar.10 alin.(1) sus-menționat (de exemplu, publicarea pe site-ul autorității emitente).

Sancțiunea nepublicării actului administrativ normativ este aceea a inexistenței actului astfel emis."

Decizia CCR nr. 429/2019- temeiul principal al prezentei acțiuni:

Cele mai importante aspecte, aplicabile mutatis mutandis în cauza dedusă judecării, sunt cele reținute de Curtea Constituțională a României prin Decizia nr. 429/2019 că:

„sanțiunea inexistenței actului administrativ intervine atunci când acesta este lipsit de un element de fapt indispensabil conform naturii sale și că depunerea la dosarul cauzei, în materialitatea lor, a actelor nepublicate de către autoritatea interesată, obligație ce derivă din

textul de lege criticat, are doar semnificația administrării unei probe, fără a putea fi considerată drept o cale legală de validare a unor acte normative”

Distinct de acestea, Curtea reține că, în temeiul art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție autorul are la dispoziție calea unei acțiuni prin care poate să solicite oricând instanței judecătorești examinarea legalității unui actului administrativ cu caracter normativ și constatarea inexistenței sale, astfel că accesul liber la justiție nu este restricționat în ceea ce privește contestarea legalității unor astfel de acte administrative. Sunt respectate astfel, toate garanțiile specifice unui proces echitabil.

## 2. Nulitatea absolută (anularea)

În cazul în care prezenta instanță va înlătura aparările cu privire la sanțiunea inexistenței, aminteste că sunt și instanțe care au reținut că sanțiunea intervenită pentru nepublicarea actului nu este inexistența, ci nulitatea absolută.

Prin Sentința Civilă 166/R/2014 a Curții de Apel Brașov, pronunțată în Dosarul nr. 95/64/2014 publicată în Monitorul Oficial al României nr. 785/21.10.2015, după ce a rămas definitivă prin nerecurare, Curtea de Apel Brașov a admis acțiunea formulată de reclamantii Antohi Neculai, Bârlea Mihai Radu, Blebea Andrei, Cheța Teodor, Ciotloș Viorica, Ciobotaru Ioan Florin, Conțu Nicolae, Cosma Viorel, Dumitrescu Ioan Victor, Ene Constantin, Erdos Iosif, Ferentz Adalbert Vasile, Gal Csaba, Giurgea Paula Elena, Ionescu Liviu, Jurescu Mircea Neculai, Leiter Ioan Emil, Liță Mircea Nicolae, Mănica Corneliu, Meiu Cornelia, Munteanu Dumitru, Musgociu Pompei, Nan Corneliu Marius Dumitru, Pop Teodor Aurel, Popescu Marius, Popescu Alexandru Ion, Pora Ileana, Posedaru Gheorghe Adrian, Rânditean Miron, Rusu Cezar, Sava Alexandra, Sykula Joseph, Șerban Gabriela, Șerban George, Tanu Gabriel și Varga Ioan, în contradictoriu cu pârâta Casa Națională de Pensii Publice București având ca obiect "anulare act administrativ" și a anulat ordinele emise de președintele Casei Naționale de Pensii Publice cu nr. 991/2011 și nr. 671/2010.

În esență Curtea de Apel Brașov a reținut că:

Conchizând, aceste ordine au caracter normativ și era obligatorie publicarea lor în Monitorul Oficial al României, ceea ce în speță nu s-a realizat.

Cu privire la sanțiunea ce se aplică în această situație se constată că reclamantii au solicitat anularea ordinelor, dar și constatarea inexistenței lor.

Instanța constată că în speță intervine sanțiunea nulității absolute a acestor acte întrucât nu întrunește una din condițiile esențiale pentru a exista, fiind încălcate dispoziții legale de ordine publică, astfel că va dispune în consecință.

Nu intervine sanțiunea inexistenței acestor acte administrative întrucât au aparență de legalitate, nu sunt în mod vădit nelegale, iar această pretenție se va respinge.

## 3. Inopozabilitatea

În cazul în care instanța va înlătura criticile mai sus amintite, solicita constatarea inopozabilității față de reclamant.

În speță, potrivit ultimului articol din Hotărâre, aceasta trebuie să producă efecte doar între părțile componente ale Sistemului Național de Management al Situațiilor de Urgență:

Art.7 Prezenta hotărâre se comunică tuturor componentelor Sistemului Național de Management al Situațiilor de Urgență, pentru punere în aplicare prin ordine și acte administrative ale conducătorilor acestora.

Inopozabilitatea este acea sancțiune care intervine în cazul nesocotirii unor cerințe de publicitate față de terți, prevăzute de lege pentru anumite acte juridice.

Principalele deosebiri dintre nulitate și inopozabilitate sunt următoarele:

Nulitatea presupune un act juridic nevalabil, cât timp inopozabilitatea presupune un act juridic încheiat cu respectarea dispozițiilor legale referitoare la condițiile sale de validitate;

În caz de nulitate, efectele privesc atât părțile actului juridic, cât și terți, însă, în caz de inopozabilitate, efectele actului juridic se produc față de părți (CNSU și Comitetele județene), dar drepturile și obligațiile născute din actul respectiv nu pot fi opuse terților;

Cauzele de nulitate există în momentul încheierii actului juridic, cât timp inopozabilitatea presupune, de regulă, neîndeplinirea unor formalități ulterioare încheierii actului juridic;

Prin urmare, Hotărâre nefiind publicată potrivit dispozițiilor legale aminite, este opozabilă doar părților interesate în a duce la îndeplinire această Hotărâre, însă aceasta nu poate fi opusă terților

Concluzii

Întrucât actul normativ al pârâtului nu a fost publicat în Monitorul Oficial, s-au încălcat atât prevederile Legii nr. 24/2000, Legii nr. 202/1998, cât și art. 1 alin.5) din Constituție, în componentele sale privind accesibilitatea legii, calitatea legii și securitatea juridică.

În drept, invoca art.1 alin.5), art. 126 alin.6), art. 52 și art. 147 alin. 4) din Constituție, Legea nr. 136/2020, Legea nr. 24/2020, Decizia CCR nr. 429/2019, C.pr.civ, Legea nr.202/1998, OUG nr. 21/2004, precum și orice alte dispoziții legale invocate în prezenta, jurisprudența CEDO și CCR invocată în prezenta.

**Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, în temeiul prevederilor art. 61 alin. (1) și (3), art. 63 și următoarele Cod procedură civilă, a depus o cerere de intervenție accesorie în interesul pârâtului** Comitetul Național pentru Situații de Urgență, aceasta fiind întemeiată pe dispozițiile art. 61 alin. (1) și (3) din Codul de procedură civilă și art. 8<sup>1</sup> alin. (5) din OUG nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, cu modificările și completările ulterioare, motivat de faptul că Departamentul, prin Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, asigură secretariatul tehnic permanent al Comitetului Național pentru Situații de Urgență.

Prin cererea de intervenție accesorie în interesul pârâtului, Departamentul pentru Situații de Urgență a invocat anumite excepții, iar pe fond a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiate.

**Reclamantul a depus intampinare** cu privire la cererea de intervenție, în cadrul căreia a solicitat respingerea cererii ca inadmisibilă în principiu, iar pe fond a solicitat respingerea ei ca neîntemeiată.

**Prin încheierea de ședință din data de 26.05.2021**, instanța a respins cererea de intervenție accesorie, ca inadmisibilă în principiu.

În data de 31.05.2021, reclamantul a invocat excepția de neconstituționalitate a Legii nr.136/2020, pe care a precizat-o în data de 09.06.2021.

#### Analizand

#### **În ceea ce privește cererea de sesizare a Curții Constituționale**

Referitor la admisibilitatea excepției, instanța constată că aceasta vizează o lege, care are legătura cu cauza (Legea nr.136/2020 stand la baza emiterii HCSU nr.36/21.07.2020) și

care nu a fost declarata neconstitucional, astfel incat sunt indeplinite conditiile prevazute de art.29, alin.1 din Legea nr.47/1992, urmand a se dispune sesizarea Curtii Constitutionale.

Referitor la temeinicia exceptiei, punctul de vedere al instantei este in sensul ca eventuala nesolicitare a avizului Consiliului Economic si Social, in contextul procedurii de adoptare a Legii nr.136/2020, pare, intr-adevar, a incalca dispozitiile art.141 din Constitutia Romaniei (privitoare la rolul Consiliului Economic si Social de organ consultativ al Parlamentului) interpretate coroborat cu dispozitiile art.2, alin.2, lit.g si h din Legea nr.248/2013 (privitoare la domeniile de specialitate ale Consiliului, respectiv drepturi și libertăți cetățenești/politice în domeniul sănătății).

### **In ceea ce priveste fondul cauzei**

Prin Hotararea Comitetului National pentru Situatii de Urgenta nr.36/21.07.2020 (emisa in temeiul art. 4 alin.1, lit. c, art. 8<sup>1</sup>, art.20, lit.1 din O.U.G. nr.21/2004, al art. 4 și art. 11 alin.1 din Legea nr. 136/2020, al art. 2 și art. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 94/2014), s-a certificat pandemia de Covid-19 declarata de OMS la data de 11.03.2020 (art.1), s-au aprobat criteriul pe baza căruia se realizeaza clasificarea țărilor/teritoriilor de risc epidemiologic si procedura de actualizare a listei acestor tari/teritorii, s-a dispus instituirea carantinei persoanelor care sosesc in Romania din tarile/teritoriile de risc epidemiologic ridicat, s-au stabilit categoriile de persoane exceptate de la aceasta masura si s-a propus completarea HG nr.553/2020.

Analizand continutul hotararii, se observa ca aceasta, pe de o parte, stabileste contextul factual care determina luarea unor masuri restrictive a caror suspendare provizorie nu este posibila (certifica pandemia), iar pe de alta parte, ingradeste temporar libertatea de circulatie pe teritoriul Romaniei (libertate fundamentala, recunoscuta de art.25 din Constitutia Romaniei), a persoanelor care au decis anterior sa isi exercite aceeasi libertate de circulatie (sub forma parasirii Romaniei catre o tara aflata in zonele de risc epidemiologic si apoi sub forma revenirii in Romania).

Astfel, prin exercitarea unei libertati fundamentale, persoana in cauza este supusa unei ingradiri ulterioare, temporare, a aceleiasi libertati (este adevarat ca formele de exercitare, respectiv de ingradire a aceleiasi libertati, sunt diferite, insa, in esenta, in ambele cazuri este vorba tot de libertati fundamentale).

Insa, aplicarea unei sanctiuni pentru exercitarea unei libertati echivaleaza cu insasi afectarea respectivei libertati, cu restrangerea limitelor ei, persoana ajungand in situatia de a nu mai fi titulara unei libertati fundamentale „la fel de intinse, cu acelasi continut” ca cea pe care o avea anterior reglementarii in cauza, putandu-se vorbi deci de o vatamare.

Analizand hotararea de mai sus, prin prisma criticilor formulate de reclamant, instanta constata:

In ceea ce priveste primul motiv, referitor la nepublicarea hotararii in Monitorul Oficial al Romaniei, instanta constata ca situatia de fapt evocata este reala, in sensul ca, intr-adevar, hotararea contestata nu a fost publicata in sensul expus.

Cu privire la necesitatea publicarii in Monitorul Oficial, in acord cu decizia civila nr.3479/09.06.2021 pronuntata de Inalta Curte de Casatie si Justitie, in dosarul nr. 3251/2/2021, prezenta instanta retine urmatoarele:

Potrivit art. 11, alin.1, 2 si 5 din Legea nr. 24/2000:

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

(2) Nu sunt supuse regimului de publicare în Monitorul Oficial al României:

a) deciziile prim-ministrului clasificate, potrivit legii;

b) actele normative clasificate, potrivit legii, precum și cele cu caracter individual, emise de autoritățile administrative autonome și de organele administrației publice centrale de specialitate.

(5) Celelalte acte normative se publică după ce au fost semnate de emitent."

Problema care se ridică în speta este aceea de a determina dacă emitentul hotărârii contestate, Comitetul Național pentru Situații de Urgență, face parte din administrația publică, mai exact dacă este un organ al administrației publice centrale de specialitate.

Potrivit art.8<sup>1</sup>, alin.3 din OUG nr.21/2004, „Comitetul național este un organism interinstituțional format din miniștri sau secretari de stat desemnați de aceștia și conducători ai instituțiilor publice centrale sau persoane cu drept de decizie desemnate de aceștia, în

funcție de tipurile de risc gestionate sau funcțiile de sprijin repartizate în competență în cadrul Sistemului Național de Management al Situațiilor de Urgență.”

Data fiind natura acestuia, de organism compus din reprezentanții mai multor ministere și instituții publice centrale, în mod incontestabil Comitetul reprezintă o autoritate publică.

Sistemul general al autorităților publice este reglementat de Constituția României (Titlul III, precum și unele dispoziții speciale inserate în cadrul altor titluri din legea fundamentală), orice autoritate publică din România trebuind să se încadreze într-una din categoriile generale indicate de Constituție, date fiind natura de stat de drept a României (art.1, alin.3) și obligația generală de respectare a Constituției (art.1, alin.5).

Având în vedere că emitentul hotărârilor contestate nu este menționat expres în vreuna din dispozițiile speciale ale Constituției, va rezulta că el trebuie integrat în una din categoriile generale ale autorităților publice, enumerate de Titlul III din legea fundamentală.

Titlul III al Constituției este divizat în Cap.1 (Parlamentul României), Cap.2 (Președintele României), Cap.3 (Guvernul României), Cap.4 (Raporturile Parlamentului cu Guvernul), Cap.5 (Administrația publică), Cap.6 (Autoritatea judecătorească).

Cum în mod evident, Comitetul Național pentru Situații de Urgență nu poate face parte din capitolele 1, 2, 3, 4 și 6, el trebuie integrat în capitolul 5 al Constituției, privitor la „Administrația Publică”.

Capitolul 5 este divizat, la rândul său, în secțiunea 1 (Administrația publică centrală de specialitate) și secțiunea 2 (Administrația publică locală).

Cum în mod evident, Comitetul Național pentru Situații de Urgență nu poate face parte din secțiunea 2 el nu poate fi integrat decât în secțiunea 1 (Administrația publică centrală de specialitate).

Ca atare, făcând parte din administrația publică centrală de specialitate, Comitetul Național pentru Situații de Urgență se va supune, în ceea ce privește actele administrative cu caracter normativ pe care le emite, obligației de publicare în Monitorul Oficial, impuse de art.11, alin.1 din Legea nr.24/2000.

De altfel, necesitatea publicării acestor acte în Monitorul Oficial a fost recunoscută, este adevărat, ulterior emiterii hotărârilor contestate, prin OUG nr.63/2021, prin care art.15, alin.4 din Legea nr.136/2020 a fost modificat în sensul că „Toate actele administrative cu caracter normativ, inclusiv hotărârile Comitetului Național pentru Situații de Urgență, privind instituirea, modificarea sau încetarea măsurilor din prezenta lege, se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I”.

În ceea ce privește posibilitatea aplicării normei derogatorii cuprinse în art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020 („Pentru starea de alertă instituită pentru prevenirea și combaterea unei pandemii COVID-19, dispozițiile ... art. 42 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 ... nu sunt aplicabile”), instanța reține că cele hotărârea contestată nu a fost emisă în

temeiul Legii nr.55/2020, astfel incat art.72 din acest act normativ este nerelevant in cauza de fata.

In plus, in ședința din data de 8 iunie 2021, Curtea Constituțională, cu unanimitate de voturi, a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu referire la art. 42 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, precum și soluția legislativă din art. 72 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, potrivit căreia dispozițiile acestei legi se completează cu reglementările de drept comun aplicabile în materie în ceea ce privește soluționarea acțiunilor formulate împotriva hotărârilor Guvernului prin care se instituie, se prelungește sau se încetează starea de alertă, precum și a ordinelor și instrucțiunilor prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă, sunt neconstituționale.

In ceea ce privește sancțiunea care intervine in cazul nepublicării in Monitorul Oficial a actelor administrative cu caracter normativ, instanța apreciază ca aceasta este cea a „inexistenței” actului normativ și nu cea a „nulității/nelegalității” acestuia, dat fiind ca potrivit art.11, alin.1 din Legea nr.24/2000, publicarea in Monitorul Oficial reprezintă o condiție pentru intrarea in vigoare a actelor normative, adică pentru a lua ființa, pentru a exista din punct de vedere juridic, pentru a putea începe să producă efecte juridice și deci pentru a intra in circuitul juridic (in cauza neinteresând existența materială, in planul realității fizice, a unui inscris care încorporează voința emitentului, ci existența lui in planul realității juridice).

Altfel spus, un astfel de inscris nu generează niciun efect juridic și deci, nu beneficiază de nicio prezumție de legalitate, prezumție care, eventual, să poată fi rasturnată ulterior pe calea unei acțiuni in anulare.

De altfel, sancțiunea inexistenței actelor administrative normative nepublicate in Monitorul Oficial este recunoscută, pe lângă o parte a doctrinei juridice, inclusiv la nivelul Constituției, este adevărat, numai in privința decretelor prezidențiale (art.100, alin.1, potrivit căruia „Nepublicarea atrage inexistența decretului”), respectiv a ordonanțelor și a hotărârilor de guvern (art.108, alin.4, potrivit căruia „Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau a ordonanței.”).

Faptul ca legea fundamentală menționează expres această sancțiune numai in privința anumitor categorii de acte administrative normative, nu echivalează cu interzicerea aplicării ei in privința celorlalte categorii de acte administrative normative, din moment ce Titlul III, Capitolul V, Secțiunea 1 (Administrația publică centrală de specialitate) nu conține nicio referire la actele administrative pe care le pot emite autoritățile publice din administrația publică centrală de specialitate (și deci nici la regimul lor juridic și la sancțiunile aplicabile in cazul nerespectării lui), ele nefacând obiectul de reglementare al legii fundamentale.

Distinct de cele de mai sus, însăși Curtea Constituțională, având de determinat conformitatea cu Constituția a limitelor controlului de legalitate permis de dispozițiile art. 1, art. 2 alin. (1) lit. c), art. 4 alin. (4) și art. 18 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, a statuat, prin decizia nr.429/2019, ca:

„33. Distinct de acestea, Curtea reține că în temeiul art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție autorul are la dispoziție calea unei acțiuni prin care poate să solicite oricând instanței judecătorești examinarea legalității unui act administrativ cu caracter normativ și constatarea inexistenței sale, astfel că accesul liber la justiție nu este restricționat în ceea ce privește contestarea legalității unor astfel de acte administrative. Sunt respectate astfel toate garanțiile specifice unui proces echitabil.

34. Referitor la aplicarea sancțiunii inexistenței actelor administrative cu caracter normativ, nepublicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, la care autorul excepției face



referire (ordine ale ministrului de interne), Curtea subliniază că aceasta reprezintă un aspect a cărui clarificare revine instanței judecătorești învestite cu soluționarea litigiului în cadrul căreia a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.”

Instanta apreciaza ca cele retinute de Curtea Constitutionala reprezinta o recunoastere implicita a posibilitatii aplicarii sanctiunii inexistentei, inclusiv actelor administrative normative care nu sunt vizate direct de dispozitiile constitutionale (decrete prezidentiale, ordonante si hotarari de guvern) si care sunt deduse judecatii prin intermediul prevederilor Legii nr.554/2004.

Suplimentar, se observa ca sanctiunea „inexistentei” este admisa de leguitorul delegat, este adevarat, ulterior emiterii hotararilor contestate, dar totusi anterior pronuntarii prezentei hotarari judecatoresti, prin recenta OUG nr.63/2021, in preambulul careia se mentioneaza, ca justificare pentru introducerea expresa a conditiei publicarii in Monitorul Oficial, ca „nepublicarea hotărârilor emise de Comitetul Național pentru Situații de Urgență atrage o sancțiune drastică prin efectele ei, și anume inexistența acestor hotărâri” si ca „prin acest efect de inexistență a hotărârilor Comitetului Național pentru Situații de Urgență, destinatarii acestora urmează să se raporteze la cadrul legal în vigoare ca și când nu ar produce niciun fel de efecte juridice și, implicit, nu pot fi ținuti să aplice prevederile conținute de hotărârile emise”.

Ca atare, tinand cont de toate cele expuse mai sus, curtea constata ca hotararea contestata este afectata de sanctiunea „inexistentei”, sanctiune ce urmeaza a fi retinuta in mod expres in dispozitivul hotararii judecatoresti, motiv pentru care cercetarea motivelor de nelegalitate invocate prin actiune devine inutila.

In ceea ce priveste solicitarea reclamantului, de publicare a hotararii judecatoresti in Monitorul Oficial, instanta retine ca potrivit art.15, alin.20 din Legea nr.136/2020, publicarea vizeaza numai hotararea definitiva prin care s-a anulat actul administrativ cu caracter normativ.

Or, prezenta hotarare nu este definitiva, ea fiind susceptibila de calea de atac a recursului, astfel incat, publicarea nu poate fi dispusa decat fie in cazul nedeclararii recursului, fie in cazul respingerii/anularii acestuia.

Ca atare, actiunea urmeaza a fi admisa numai in parte.

In baza art.453 NCPC, instanta va dispune obligarea paratului la plata catre reclamant a cheltuielilor de judecata, constand in taxa de timbru de 50 de lei.

**PENTRU ACESTE MOTIVE,  
IN NUMELE LEGII,  
HOTĂRĂȘTE:**

Sesizeaza Curtea Constitutionala cu exceptia de neconstituționalitate a Legii nr.136/2020.

Admite actiunea in parte formulată de reclamantul **Secu Cristian Adrian (...)** în contradictoriu cu pârâtul **Comitetul National pentru Situații de Urgență**, cu sediul în București, Piața Revoluției nr.1A, sector 1.

Constata inexistenta HCNSU nr.36/21.07.2020.

Respinge capatul de cerere privind publicarea in Monitorul Oficial.

Obliga paratul **Comitetul National pentru Situații de Urgență** la plata catre reclamant a sumei de 50 lei, cu titlu de cheltuieli de judecata, constand in taxa de timbru.

Cu recurs, in 15 zile de la comunicare.Rekursul se va depune la Curtea de Apel Bucuresti, sub sanctiunea nulitatii.

Pronuntata prin punerea solutiei la dispozitia partilor, prin intermediul grefei instantei, azi, 01.07.2021.

Președinte,

Grefier

Red. AJ - 4 ex/05.07.2021  
Comunicat 2 exemplare la data de 05.07.2021

G.P. 05 Iulie 2021

[WWW.LUMEAJUSTITIEI.RO](http://WWW.LUMEAJUSTITIEI.RO)