

ROMÂNIA  
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

DECIZIA NR. 3479

Dosar nr. 3251/2/2021

Ședința publică din data de 9 iunie 2021

Președinte : Daniel Gheorghe Severin - judecător  
Adriana Florina Secrețeanu - judecător  
Alina Nicoleta Ghica - judecător  
Virginia Filipescu - judecător  
Carmen Maria Ilie - judecător  
Ana Eliza Streche - magistrat-asistent

S-a luat în examinare recursul declarat de reclamanta RADU ELENA împotriva sentinței civile nr. 814 din 25 mai 2021, pronunțată de Curtea de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal.

Dezbaterile și susținerile părților au consemnat în încheierea din data de 8 iunie 2021 care face parte din prezenta hotărâre, când instanța, având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea la data de 9 iunie 2021, când a pronunțat următoarea decizie:

ÎNALTA CURTE,

Asupra recursului de față;

Din examinarea lucrărilor din dosar, constată următoarele:

*1. Obiectul cererii de chemare în judecată*

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată la data de 13.05.2021, sub numărul 3251/2/2021, pe rolul Curții de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, reclamanta Radu Elena a solicitat, în contradictoriu cu pârâțul Comitetul Național pentru Situații de Urgență, prin președinte Prim-Ministrul României, în temeiul art. 15 alin. (4) și următoarele din Legea nr. 136/2020, să se constate inexistența/anularea Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 9/2021.

*2. Hotărârea instanței de fond*

Prin sentința civilă nr. 814 pronunțată la 25 mai 2021, Curtea de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal a respins ca nefondată cererea formulată de reclamanta Radu Elena, în contradictoriu cu pârâțul Comitetul Național pentru Situații de Urgență, și a admis cererea de intervenție accesorie formulată de intervenientul accesoriu Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

*3. Calea de atac exercitată în cauză*

Împotriva sentinței civile nr. 814 pronunțată la 25 mai 2021 de Curtea de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal a declarat recurs reclamanta Radu Elena, în temeiul dispozițiilor art. 488 alin. (1) pct. 4, 5, 6 și 8 din Codul de procedură civilă, a solicitat casarea hotărârii, rejudecarea fondului, cu

consecința respingerii cererii de intervenție accesorie formulată de Departamentul pentru Situații de Urgență ca fiind inadmisibilă în principiu și admiterea cererii de chemare în judecată și constatarea inexistenței/anularea Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 9/2021.

În ceea ce privește prima critică, susține că în cauză nu sunt îndeplinite cele două condiții prevăzute de lege pentru admiterea cererii de intervenție accesorie. Astfel, asigurarea de către Departamentul pentru Situații de Urgență a secretariatului tehnic permanent al Comitetului Național pentru Situații de Urgență nu reprezintă un argument care să-i asigure calitate procesuală în litigiul pendinte, deoarece nu se pune în lumină un interes concret, un folos practic pe care această instituție îl are pentru a interveni în proces, iar admiterea acțiunii nu ar perturba în vreun fel buna funcționare a acestei instituții sau activitatea de a asigura în continuare buna desfășurare a secretariatului Comitetului Național pentru Situații de Urgență. Față de cele menționate anterior, se poate constata că Departamentul pentru Situații de Urgență nu justifică niciun interes în cauză pentru a putea să formuleze cerere de intervenție accesorie. În ceea ce privește cea de a doua condiție, solicită a se constata că pârâtul nu a formulat nicio apărare în cauză, iar potrivit art. 61 alin. (3) din Codul de procedură civilă, intervenientul accesoriu poate numai să sprijine apărarea uneia dintre părți, neputând formula apărări și invoca excepții proprii.

Pe fondul cauzei, arată că instanța de fond a respins excepția lipsei de obiect a cererii prin raportare la existența Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 28/14.05.2021, refuzând să analizeze cu prioritate dacă s-a făcut dovada existenței unei astfel de hotărâri, în condițiile în care la dosarul cauzei s-a depus un înscris în format word, nesemnat și neștampilat, și dacă el reprezintă un act administrativ și o probă în cauză, nefiind totodată nici publicată în Monitorul Oficial o astfel de hotărâre.

Cu titlu prealabil, arată că în cadrul dosarului nr. 10186/302/2021, care a avut ca obiect acțiunea în anularea deciziei individuale de carantină, a invocat excepția inexistenței Hotărârii nr. 9/2021, însă excepția a fost respinsă ca inadmisibilă, motivat de faptul că aceasta constituie un act administrativ normativ a cărui nelegalitate se analizează numai în cadrul procedurii reglementate de art. 4 alin. (4) din Legea nr. 554/2004. Cu toate acestea, nici în cadrul prezentei acțiuni inexistența Hotărârii nr. 9/2021 nu a fost analizată în mod efectiv, cu toate că Hotărârea nr. 9/2021 nu este publicată în Monitorul Oficial, fiind incidente în cauză motivele de casare prevăzute de art. 488 alin. (1) pct. 5, pct. 6 și pct. 8 din Codul de procedură civilă.

A criticat nepublicarea în Monitorul Oficial, în conformitate cu toate legile în vigoare privind existența, valabilitatea, opozabilitatea actelor administrative normative, a actului care i-a fost aplicabil, așa cum rezultă din hotărârile definitive pronunțate în dosarul nr. 10186/302/2021, fiindu-i restrâns exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale.

Prima instanță s-a limitat numai la analiza dispozițiilor art. 2 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 și a concluzionat că nu intervine obligația de publicare în Monitorul Oficial. Totodată, a reținut dispozițiile art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020, ignorând dispozițiile art. 15 alin. (1) din aceeași lege care se referă la publicarea pe diverse site-uri a ordinelor șefului Departamentului pentru Situații de Urgență și nu a Hotărârilor Comitetului Național pentru Situații de Urgență. Procedând în această modalitate, prima instanță a statuat în mod nelegal că

nu este obligatoriu ca aceste hotărâri să fie publicate în Monitorul Oficial al României. Mai mult, prima instanță a ignorat dispozițiile art. 11 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, deși trebuia să analizeze dacă hotărârea contestată se încadrează în sintagma ”*alte acte normative emise de conducătorii organelor administrației publice centrale de specialitate*”.

În privința respingerii pe fond a acțiunii privind nelegalitatea și netemeinicia Hotărârii nr. 9/2021, a invocat motivele de casare prevăzute de art. 488 alin. (1) pct. 6 și 8 din Codul de procedură civilă.

În privința motivelor de nelegalitate și netemeinicie referitoare la art. 2 alin. (5) din Hotărârea nr. 9/2021, a arătat că această dispoziție contravine dispozițiilor art. 25 din Constituția României, privind libera circulație, hotărârea primei instanțe cu privire la acest aspect este netemeinică și nelegală. Astfel, art. 4 reținut de instanță se referă la măsurile prevăzute de art. 7 din Legea nr. 136/2020, respectiv carantina persoanelor. Totodată, art. 1 alin. (1) din Legea nr. 136/2020 se referă la carantina persoanelor sosite în România și nu la carantina persoanelor aflate pe teritoriul altor state. Mai mult, din întreg conținutul Legii nr. 136/2020 se poate constata că nu există nicio normă în baza căreia să se poată refuza sau condiționa intrarea cetățenilor români pe teritoriul României, nefiind astfel incidente dispozițiile art. 53 din Constituția României.

În privința art. 2 alin. (1) coroborate cu art. 4 din Hotărârea nr. 9/2021, hotărârea pronunțată de prima instanță a fost dată cu încălcarea și aplicarea greșită a legii și nu conține motivele privind lipsa de proporționalitate a măsurii. Interpretarea dispozițiilor art. 4, art 11 alin. (1) și art. 3 lit q) trebuie să fie făcută în concordanță cu dispozițiile art. 2 din Legea nr. 136/2020. Astfel caracteristicile comune ale grupurilor populaționale cărora li se aplică măsura carantinei trebuie să fie caracteristici care să fie în concordanță cu scopul legii, să nu poată conduce la discriminare și nici să nu permită aplicarea de măsuri neproporționale.

Instanța nu a analizat dacă există o diferențiere de tratament, în raport de situații identice. Or, o asemenea diferențiere de tratament există în cauză, deoarece persoanele aflate în situație identică (se întorceau din Luxemburg, deci dintr-o țară cu același risc epidemiologic) au fost excluse de la măsura carantinei, preferențial, pe baza unor criterii care nu au legătură cu scopul Legii nr. 136/2020 și sunt în contradicție cu art. 53 din Constituție.

#### *4. Apărările formulate de intimat*

Intimatul-intervenient Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerul Afacerilor Interne a depus întâmpinare prin care a solicitat respingerea recursului ca nefondat și menținerea ca legală a sentinței instanței de fond.

În ceea ce privește admisibilitatea cererii de intervenție, intimatul-intervenient arată că participarea sa la proces este justificată de prevederile art. 8<sup>1</sup> alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004, întrucât asigură secretariatul tehnic permanent al emitentului actului. De asemenea, sunt invocate și prevederile Ordinului Ministrului Afacerilor Interne nr. 13/22.01.2021 directorul general al Departamentului pentru Situații de Urgență efectuează operațiuni aferente acțiunilor în instanță care implică plata taxelor de timbru și a cheltuielilor de judecată la care ar putea fi obligat Comitetul Național pentru Situații de Urgență.

În ceea ce privește obligația publicării actului atacat, intimatul-intervenient arată, pe de o parte, că o astfel de obligație nu există, ca urmare a normelor

derogatorii cuprinse în art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, și, pe de altă parte, instanța de fond a reținut în mod corect că emitentul actului este un organism interinstituțional care nu poate fi asimilat unui organ de specialitate al administrației publice centrale din subordinea Guvernului.

În ceea ce privește încălcarea drepturilor prevăzute de Constituție, intimatul-intervenient arată că măsura dispusă a fost justificată de existența unui risc epidemiologic creat de pandemie și este proporțională, neexistând măsuri discriminatorii.

#### 5. Considerentele Înaltei Curți asupra recursului

Examinând sentința atacată prin prisma criticilor formulate și a dispozițiilor legale incidente, Înalta Curte constată următoarele :

Reclamanta Radu Elena a investit instanța de contencios administrativ cu solicitarea de anulare a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 9/2021 .

Prin ordinul contestat s-a aprobat lista țărilor/zonelor/teritoriilor cu risc epidemiologic ridicat pentru care se instituie măsura carantinei asupra persoanelor care sosesc în România din acestea, stabilirea regulilor de aplicare a măsurii carantinei asupra persoanelor care sosesc din țările/zonelor/teritoriile de risc epidemiologic ridicat și abrogarea unor prevederi ale hotărârilor comitetului.

Instanța de fond a respins acțiunea ca neîntemeiată și, totodată, a admis cererea de intervenție accesorie formulată de intervenientul Departamentul pentru Situații de Urgență, iar recurenta a atacat această soluție prin prisma cazurilor de casare reglementate de dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 4, 5, 6 și 8 din Codul de procedură civilă, fiind criticată atât soluția de admitere a cererii de intervenție accesorie cât și soluția pe fond.

Referitor la cererea de intervenție accesorie formulată de intervenientul Departamentul pentru Situații de Urgență, Înalta Curte constată că soluția instanței de fond, de admitere în principiu a acesteia, este nelegală.

Potrivit art. 61 din Codul de procedură civilă, „(1) Oricine are interes poate interveni într-un proces care se judecă între părțile originare.

(2) Intervenția este principală, când intervenientul pretinde pentru sine, în tot sau în parte, dreptul dedus judecății sau un drept strâns legat de acesta.

(3) Intervenția este accesorie, când sprijină numai apărarea uneia dintre părți.”

Departamentul pentru Situații de Urgență nu a justificat un interes propriu în susținerea poziției procesuale a emitentului actului atacat, astfel încât cererea de intervenție trebuia respinsă ca inadmisibilă.

Faptul că, potrivit art. 8<sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004, Departamentul pentru Situații de Urgență asigură secretariatul tehnic permanent al Comitetului Național pentru Situații de Urgență, nu constituie o justificare pentru participarea, în nume propriu, în calitatea de intervenient, a acestei instituții într-un litigiu în care se discută legalitatea unui act administrativ emis de Comitetul Național pentru Situații de Urgență, întrucât Departamentul pentru Situații de Urgență nu poate obține, personal, niciun folos practic ca urmare a derulării prezentului litigiu.

De altfel, art. 8<sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 prevede că Departamentul pentru Situații de Urgență asigură secretariatul tehnic permanent al Comitetului Național „prin Inspectoratul General pentru Situații de Urgență”, astfel

încât, nici din acest punct de vedere, participarea, în nume personal, a Departamentului pentru Situații de Urgență la prezentul litigiu nu este justificată.

Prin întâmpinare, intimatul-intervenient a invocat și calitatea șefului Departamentului pentru Situații de Urgență de vicepreședinte al Comitetului Național pentru Situații de Urgență, dar Înalta Curte de Casație și Justiție constată că un astfel de cumul de funcții nu poate constitui, în sine, un argument în sprijinul existenței unui interes al instituției, în ansamblu, pentru participarea la prezentul litigiu.

În fine, referitor la faptul că prin Ordinul Ministrului Afacerilor Interne nr. 13/22.01.2021 directorul general al Departamentului pentru Situații de Urgență efectuează operațiuni aferente acțiunilor în instanță care implică plata taxelor de timbru și a cheltuielilor de judecată la care ar putea fi obligat Comitetul Național pentru Situații de Urgență, Înalta Curte constată că aceste prevederi confirmă faptul că acțiunile Departamentului pentru Situații de Urgență nu pot fi realizate în nume propriu, ci doar în numele și pentru emitentul actului atacat. Or, intervenția accesorie nu se confundă cu reprezentarea unei instituții de către o altă instituție publică, în cazul intervenției actele intervenientului fiind realizate în nume propriu, în temeiul unui interes personal pentru participarea la litigiu.

În ceea ce privește fondul cauzei, o primă problemă care se pune în speță se referă la obligația publicării ordinului atacat.

Instanța de fond a apreciat că nu sunt aplicabile prevederile art. 11 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, întrucât Comitetul Național pentru Situații de Urgență nu este un organ al administrației publice centrale de specialitate, ci un organism interinstituțional.

Aceste susțineri nu sunt împărtășite de Înalta Curte de Casație și Justiție.

Potrivit art. 11 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 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.

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

a) deciziile primului-ministru 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.”

Referitor la administrația publică, în Constituția României sunt reglementate două categorii, respectiv Administrația publică centrală de specialitate (cap. V Secțiunea I din Constituția României) și Administrația publică locală (cap. V Secțiunea II). Dacă am accepta interpretarea instanței de fond, consecința ar fi aceea că autoritatea publică pârâtă nu s-ar încadra la niciuna dintre categoriile reglementate de Constituție, ci ar fi vorba de o entitate înființată în afara cadrului constituțional. O astfel de consecință este, în mod vădit, inacceptabilă.

Faptul că, potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004, Comitetul Național pentru Situații de Urgență este un organ *interinstituțional*, nu poate conduce la concluzia că acesta ar avea un alt statut juridic decât instituțiile care au concurat la formarea lui, mai ales în condițiile în care, așa cum am arătat mai sus, potrivit

Constituției României, o astfel de categorie de autorități publice centrale care să nu aparțină Administrației publice centrale de specialitate nu este reglementată de legea fundamentală.

Nici argumentul instanței de fond, potrivit căruia art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020 ar statua, implicit, în sensul lipsei obligației de publicare a actului atacat în Monitorul Oficial al României, nu poate fi primit, articolul menționat făcând, într-adevăr, vorbire de acte care se publică și acte care nu se publică în Monitorul Oficial al României, fără, însă, să reglementeze un regim de publicare a actelor derogator de la normele generale și fără să se poată concluziona în sensul că o hotărâre a Comitetului Național pentru Situații de Urgență emisă în temeiul art. 11 din același act normativ ar face parte din categoria actelor care nu trebuie publicate.

În ceea ce privește posibilitatea aplicării normei derogatorii cuprinse în art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020 referitoare la inaplicabilitatea prevederilor art. 42 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 în cazul pandemiei COVID-19, Înalta Curte constată că, dincolo de vădita necorelare a acestui articol cu forma în vigoare, la data publicării legii, a ordonanței de urgență la care se face trimitere (fiind evident, din faptul că, prin acest articol, se derogă de la prevederile ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004 care, la data publicării legii, erau abrogate, că forma ordonanței avută în vedere la momentul redactării articolului menționat era forma anterioară modificării intervenite prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2020), articolul menționat și Legea nr. 55/2020, în ansamblu, nu sunt aplicabile în speță, Hotărârea nr. 9/2021 a Comitetului Național pentru Situații de Urgență fiind emisă, în esență, în temeiul art. 11 alin. (1) din Legea nr. 136/2020 coroborat cu art. 4 alin. (1) lit. c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004.

Astfel, art. 4 alin. (1) lit. c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 prevede că „Pe durata situațiilor de urgență sau a stărilor potențial generatoare de situații de urgență se întreprind, în condițiile legii, după caz, acțiuni și măsuri pentru: (...)

c) punerea în aplicare a măsurilor de prevenire și de protecție specifice tipurilor de risc și, după caz, hotărârea evacuării din zona afectată sau parțial afectată;”

Art. 11 alin. (1) din Legea nr. 136/2020 prevede următoarele: „Carantina pentru persoanele care sosesc în România din zone cu risc epidemiologic ridicat sau pentru persoanele care au intrat în contact direct cu persoanele infectate, în situațiile de risc epidemiologic prevăzute la art. 6, se dispune prin hotărâre a Comitetului Național pentru Situații de Urgență, la propunerea Grupului de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României și se pune în aplicare prin ordine ale ministrului sănătății și ale unităților din subordine.”

Așadar, în speță, este vorba de o măsură dispusă în considerarea unui risc epidemiologic distinct de situația epidemiologică de la noi din țară care a condus la declararea stării de alertă. Este avută în vedere situația epidemiologică existentă în alte state, măsura în discuție putând fi luată independent de existența sau inexistența stării de alertă emisă în condițiile Legii nr. 55/2020. Simpla coexistență a măsurilor dispuse prin hotărârea atacată cu starea de alertă COVID-19 nu face ca măsura contestată să poată fi calificată ca măsură dispusă pentru starea de alertă instituită pentru prevenirea și combaterea unei pandemii Covid-19, în sensul art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020. De altfel, acesta este și motivul pentru care, în cadrul

preambulului Hotărârii nr. 9/11.02.2011 a Comitetului Național pentru Situații de Urgență, nu este menționată, ca temei de drept, Legea nr. 55/2020.

În concluzie, pentru ca hotărârea atacată să intre în vigoare și să producă în mod legal efecte juridice era necesară publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României. Întrucât, în speță, nu s-a procedat la o astfel de publicare, Înalta Curte de Casație și Justiție urmează să constate că acțiunea este întemeiată, impunându-se anularea actului atacat.

Având în vedere cele arătate mai sus, nu se mai impune analizarea celorlalte motive de recurs.

Pentru considerentele expuse, constatând că sentința primei instanțe este afectată de nelegalitate, Înalta Curte, în temeiul dispozițiilor art. 496 din Codul de procedură civilă, va admite recursul, va casa sentința recurată și, în rejudecare, va respinge ca inadmisibilă cererea de intervenție accesorie formulată de intervenientul Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, va admite cererea formulată de reclamanta Radu Elena, în contradictoriu cu pârâțul Comitetul Național pentru Situații de Urgență, și va anula Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 9/2021.

PENTRU ACESTE MOTIVE  
ÎN NUMELE LEGII  
D E C I D E

Admite recursul declarat de RADU ELENA împotriva sentinței civile nr. 814 din 25 mai 2021, pronunțată de Curtea de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal.

Casează sentința recurată și, în rejudecare:

Respinge, ca inadmisibilă, cererea de intervenție accesorie formulată de intervenientul DEPARTAMENTUL PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

Admite cererea formulată de reclamanta RADU ELENA, în contradictoriu cu pârâțul COMITETUL NAȚIONAL PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ.

Anulează Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 9/2021.

Definitivă.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților de către grefa instanței, conform art. 402 din Codul de procedură civilă, astăzi 9 iunie 2021.

Prezenta hotărâre se publică în Monitorul Oficial al României, în 24 de ore de la pronunțare.

Judecător  
A.F. Secrețeanu

Judecător  
D.G. Severin

Judecător  
A.N. Ghica

Judecător  
V. Filipescu

Judecător  
M.C. Ilie

Magistrat asistent  
A.E. Streche