

ROMANIA
CURTEA DE APEL TIMISOARA
SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV SI FISCAL
DOSAR NR. 458/59/2021

Operator 2928

SENTINȚA CIVILĂ NR.294
Ședința publică din 20 mai 2021
PRESEDINTE:ADINA POKKER
GREFIER:GABRIELA KARETA

S-a luat în examinare acțiunea formulată de reclamantul Mușătoiu Alexandru Ioan în contradictoriu cu pârâțul Guvernul României, având ca obiect anulare act administrativ cu caracter normativ.

La apelul nominal făcut în ședință publică, se prezintă reclamantul Mușătoiu Alexandru Ioan, lipsă fiind pârâțul Guvernul României.

Procedura completă.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință, după care se constată că prin registratura instanței a fost depusă la dosar la data de 19.04.2021 de către Ministerul Afacerilor Interne o cerere de intervenție accesorie în interesul pârâțului Guvernul României, cerere comunicată părților la data de 21.04.2021.

La data de 26.04.2021 reclamantul a depus răspuns la întâmpinare.

Reclamantul depune la dosar un extras din sentința civilă nr.1317/27.11.2020 pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a IX-a de contencios administrativ și fiscal în dosar nr.6274/2/2020.

Instanța, verificându-și, din oficiu, competența, potrivit dispozițiilor art.131 Cod procedura civilă, raportat la obiectul prezentei acțiuni, constată că este competentă să judece prezenta cauză în primă instanță.

Curtea acordă cuvântul părții prezente asupra admisibilității în principiu a cererii de intervenție formulată în cauză de către Ministerul Afacerilor Interne.

și asupra excepțiilor privind neîndeplinirea procedurii administrative prealabile și ca fiind lipsită de interes invocate prin întâmpinare de către pârâțul Guvernul României.

Reclamantul solicită admiterea în principiu a cererii de intervenție formulată de Ministerul Afacerilor Interne.

În deliberare, instanța în baza art.64 alin.2 C.pr.civ. admite în principiu cererea de intervenție astfel formulată, observând că intervenientul justifică un interes personal în formularea cererii de intervenție, câtă vreme are calitatea de inițiator al actului contestat, răspunzând în concret de executarea măsurilor dispuse prin acesta.

Văzând că nu mai sunt alte cereri de formulat sau probe de administrat, Curtea constată încheiată cercetarea procesului și observând că prin întâmpinarea depusă la dosar pârâțul a invocat excepția lipsei procedurii administrative prealabile, precum și excepția lipsei de interes invocate, instanța unește excepțiile cu fondul și acordă cuvântul părții prezente.

Reclamantul solicită respingerea excepției lipsei procedurii administrative prealabile, arătând că în cauză nu este necesară efectuarea acesteia, conform art.7 alin.5 din Legea nr.554/2004. Cu privire la excepția lipsei de interes în formularea acțiunii arată că dreptul subiectiv privat, cât și interesul legitim privat de a beneficia de libertatea de circulație, justifică calitatea procesuală în cauză și solicită respingerea acestei excepții. Pe fond, solicită admiterea acțiunii, arătând că HG nr.394/2020 a fost emisă cu încălcarea dispozițiilor art.108 din Constituția României, fără cheltuieli de judecată.

CURTEA

Deliberând, constată următoarele:

Prin cererea înregistrată pe rolul Curții de Apel Timișoara sub nr.458/59/2021, la data de 15.03.2021, reclamantul Mușătoiu Alexandru Ioan în contradictoriu cu pârâțul Guvernul României a solicitat anularea Hotărârii Guvernului nr.394/2020 privind declararea stării de alertă pe teritoriul României și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID 19, ca fiind nelegală și în consecință anularea subsecventă a tuturor Hotărârilor de Guvern care prelungesc starea de alertă declarată prin HG nr.384/2020, respectiv Hotărârile de Guvern nr.476/2020, 553/2020, 668/1020, 782/2020, 856/2020, 967/2020, 1065/2020, 3/2021, 35/2021, 293/2021 și a celor care vor fi emise până la pronunțarea unei hotărâri definitive, precum și a tuturor actelor administrative emise în baza acestora.

În motivarea cererii se arată că în fapt, prin H.G. 394/2020, încuviințată de Hotărârea Parlamentului nr. 5/2020, a fost instituită starea de alertă pe întreg teritoriul țării, fiind introduse limitări disproporționate și discriminatorii de drepturi și libertăți, printre care dreptul la liberă circulație garantat de art. 25 din Constituția României, dreptul la libertatea întrunirilor garantat de art.39 din Constituția României {art. 11 CEDO și art.12 din Carta drepturilor fundamentate a Uniunii Europene), accesul liber la o activitate economică garantat prin art. 45 din Constituția României și art.16 din Carta Drepturilor Fundamentate a Uniunii Europene, accesul la cultură protejat de art. 33 din Constituția României (art.13 din Carta drepturilor fundamentate UE) precum și accesul tinerilor la viața economică, culturală și sportivi a țării garantat prin art.49 al.5 din Constituția României.

Potrivit art.2 alin.1 lit.o din Legea nr.554/2004, drept vătămat reprezintă orice drept prevăzut de Constituție, de legea sau de alt act normativ, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ. Prin urmare, drepturile reclamantului care justifică calitatea procesuală sunt cele susmenționate, prevăzute de Constituția României și cărora le-a fost adusă atingere prin actul administrativ cu caracter normativ atacat, în mod special dreptul la integritate psihică protejat de art.22 din Constituție afectat în mod repetat prin prelungirea restricțiilor, la acestea se adaugă interesul general al societății de a fi pusă în fața unor restrângeri de drepturi la libertăți doar prin acte administrative normative legale și necesare.

Consideră că HG nr.394/2020 nu respectă rigorile constituționale.

După cum este de remarcat, fiecare HG emis după HG 394/2020 nu face decât să prelungească starea de alertă, să mențină și/sau să adauge la măsurile de restricție. Astfel, Hotărârile de Guvern nr.476/2020, 553/2020, 668/1020, 782/2020, 856/2020, 967/2020, 1065/2020, 3/2021, 35/2021, 293/2021 toate prevăd la art.1 că „se prelungește cu 30 de zile starea de alertă pe întreg teritoriul țării, instituită prin HG nr.394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID 19, aprobată cu modificări și completări prin Hotărârea Parlamentului României nr.5/2020, cu modificările și completările ulterioare”.

Însă Curtea Constituțională a României a analizat prin Decizia 457/2020, regimul juridic al HG 394/2020 concluzionând că „o hotărâre a Guvernului modificată și completată printr-o hotărâre a Parlamentului este un act hibrid fără nicio bază constituțională, creat doar printr-o confuzie de atribuții în privința Parlamentului și Guvernului și ignorarea principiilor care guvernează raporturile dintre aceste autorități publice și cu un regim juridic incert din perspectiva incidenței art.126 alin.6 din Constituție”.

CCR constată că prin acest mecanism hibrid de a se încuviința o hotărâre a Guvernului printr-o hotărâre a Parlamentului (adică introducerea acestor hotărâri în sectorul actelor care vizează raporturile Guvernului cu Parlamentul) se încearcă sustragerea celei dintâi de la controlul judecătoresc cu consecința încălcării prevederilor art.21 și art. 52 din

Constituție, care consacără accesul liber la justiție și dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică.

De asemenea concluzionează CCR că a construi prin lege o instituție nouă - starea de alertă - cu un regim evident mai puțin restrictiv decât starea de urgență reglementată de legiuitorul constituant, dar care să permită eludarea cadrului constituțional care guvernează legalitatea, separația puterilor în stat, condițiile restrângerii unor drepturi și libertăți, contravine exigențelor generale ale statului de drept, astfel cum sunt consacrate de Constituția României.

În analizarea unei alte excepții de neconstituționalitate, prin Decizia nr.458/2020, CCR statuează că legalitatea unui act administrativ normativ, care are ca prim reper prevederile art. 5 alin.5 din Constituție, potrivit căruia „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”, poate fi supusă controlului instanțelor de contencios administrativ în temeiul art. 52 al. 1 din Constituție și al Legii nr.554/2004.

Caracterul excepțional, imprevizibil al unei situații nu poate constitui o justificare pentru a încălca ordinea de drept, prevederile legale și constituționale referitoare la competența autorităților publice ori cele privind condițiile în care se pot aduce restrângeri exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale (pct.73 din Decizie).

Hotărârile Guvernului se emit pentru organizarea executării legilor (art. 108 alin.2 și 4 din Constituție) fără a se putea abate, prin modificări sau completări, de la cadrul circumscris prin normele cu putere de lege.

În concret, HG nr.394/2020, așa cum prevede în preambul, a fost emisă în baza art.108 din Constituție și al art.3, 4, 6 și 71 din Legea nr.55/2020, fiind încuviințată cu modificări prin Hotărârea Parlamentului nr.5/2020. Dispozițiile legale care prevedeau încuviințarea de către Parlament, respectiv art.4 alin.3 și 4 din Legea nr.55/2020, au fost declarate neconstituționale și înlăturate prin Decizia CCR nr.457/2020. Prin urmare, HG nr.394/2020 a fost emisă cu nerespectarea exigențelor legalității din moment ce o parte din baza pe care aceasta s-a constituit a fost înlăturată de către CCR.

În consecință HG nr.394/2020 este nelegală și fiecare hotărâre de prelungire precum și fiecare ordin sau alt act administrativ care s-a grefat pe HG nr.394 sunt, la rândul lor, nelegale și lipsite de temei. Este de precizat și că toate aceste hotărâri de prelungire au depășit orice interpretare rezonabilă a termenilor „temporar” și „proporțional” prevăzute de art.53 din Constituție.

În drept, s-au invocat prevederile Constituției României și ale Legii 554/2004 așa cum au fost dezvoltate în acțiune, Deciziile CCR 457/2020 și 458/2020.

Prin întâmpinarea depusă la dosar de către pârâtul Guvernul României, prin Secretariatul General al Guvernului, se solicită respingerea cererii de chemare în judecată ca inadmisibilă pentru lipsa plângerii administrative prealabile, iar pe cale de excepție, respingerea cererii de chemare în judecată ca fiind lipsită de interes și respingerea cererii de chemare în judecată ca neîntemeiată.

În considerente se arată următoarele:

În ceea ce privește neîndeplinirea procedurii administrative prealabile, menționează faptul că, potrivit prevederilor art.193 Cod pr.civ., este necesar să se 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.

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 judecării, atât timp cât reclamantul solicită anularea Hotărârii Guvernului nr.394/2020 și a actelor subsecvente, anterior menționate, opinează că este necesară, ca și condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, îndeplinirea procedurii prealabile față de emitentul acestui act administrativ.

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 și a actelor subsecvente, anterior menționate, consideră că respectivul capăt de cerere este inadmisibil și solicită respingerea acestuia.

Solicită să se observe că reclamantul nu face dovada interesului de a promova prezenta cerere de anulare a actelor administrative contestate, condiție de exercițiu a oricărei acțiuni în justiție.

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 judecării, 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.

Menționează că art.8 alin.1 din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 prevede că „persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula capete de 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.

Solicită să se constate 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 p din Legea nr.554/2004, iar motivele prezentate ar putea fi incluse în categoria interesului general.

Pe fondul cauzei, solicită respingerea cererii de chemare în judecată ca neîntemeiată, pentru următoarele considerente:

Hotărârea Guvernului nr.394/2020 a fost adoptată ținând cont de prevederile Ordonanței de Urgență a Guvernului nr.11/2020 privind stocurile de urgență medicală, precum și unele măsuri aferente instituirii carantinei, aprobată cu completări prin Legea nr.20/2020, cu modificările și completările ulterioare, precum și de prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.70/2020 privind reglementarea unor măsuri, începând cu data de 15 mai 2020, în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, pentru prelungirea unor termene, pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, a Legii educației naționale nr. 1/2011, precum și a altor acte normative, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 179/2020, cu completările ulterioare, având în vedere prevederile Legii nr.53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr.81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă, cu modificările ulterioare, luând în considerare prevederile art. 16 alin.(1) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.15/2005, cu modificările și completările ulterioare, și ale art.11 alin.(3) din Hotărârea Guvernului nr.557/2016 privind managementul tipurilor de risc.

Având în vedere faptul că „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, indica necesitatea unui răspuns amplificat la situația de urgență determinată de răspândirea noului coronavirus.

Ținând 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 stării de alertă pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

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

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

La elaborarea actului administrativ 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 hotărârii fiind avizat de către autoritățile publice interesate în aplicarea acesteia, respectiv de Ministerul Finanțelor Publice și Ministerul Justiției.

Arată că, sub aspectul oportunității, adoptarea actului administrativ contestat a fost determinată de motivele menționate în Nota de fundamentare a acestuia, respectiv cele regăsite în Secțiunea a 2-a Motivul emiterii actului normativ' - punctul 1 „Descrierea situației actuale” a respectivei Note de fundamentare.

Pe de altă parte, prin raportare la susținerile părții reclamante, solicită să se observe 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 acestui act administrativ.

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 și 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 art.3, 4, 6 și art.71 alin.(1) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare.

Subliniază faptul că Hotărârea Guvernului nr.394/2020 cuprinde măsurile concrete necesar a fi întreprinse pe durata stării de alertă pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, posibilitatea restrângerii unor drepturi și libertăți fiind prevăzută de Legea nr.55/2020 și nu de actul contestat, în acord cu prevederile legale și jurisprudența instanței de contencios constituțional care a statuat faptul că restrângerea drepturilor și a libertăților nu se poate realiza decât prin lege, astfel cum rezultă din interpretarea coroborată a dispozițiilor art.53 și ale art.115 alin.(6) din Constituție.

Reclamantul susține că H.G. nr.394/2020 încalcă grav drepturile fundamentale garantate de Constituție și tratatele internaționale privind egalitatea în drepturi, dreptul la gândire, dreptul la libertatea conștiinței și de religie.

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

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

Ingerința trebuie să fie prevăzută de lege. Potrivit C.E.D.O., prin lege se înțelege orice act normativ care este accesibil și previzibil.

În situația de față, restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților în stare de urgență nu este dispusă de Guvernul României, prin H.G. nr.394/2020 sau celelalte hotărâri prin care a fost prelungită succesiv starea de alertă, ci este prevăzută într-o lege, anume Legea nr.55/2020.

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

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

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

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

Curtea europeană a apreciat că ingerința trebuie să răspundă unei nevoi sociale imperioase. Autoritățile statului sunt cele care vor aprecia necesitatea ingerinței, pentru că ele dispun de o marjă de apreciere, mai mult sau mai puțin vastă în funcție de dreptul în cauză. Jurisprudența Curții europene cere ca ingerința să fie proporțională cu scopul legitim urmărit. Aprecierea, în concret, a proporționalității pe care o face Curtea europeană ține cont de existența nevoii sociale imperioase, or, în speță, toate măsurile sunt dispuse în scopul îndeplinirii obligației ce-i incumbă Statului Român, potrivit art.34 alin.(2) din Constituția României, unde se stipulează faptul că „statul este obligat să ia măsuri pentru asigurarea [...] sănătății publice”.

Conform art.3 - „Accesul echitabil la îngrijirile de sănătate” din Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și a demnității ființei umane față de aplicațiile biologiei și medicinei, Convenția privind drepturile omului și biomedicina, ratificată de România prin Legea nr. 17/2001, „părțile iau, ținând seama de nevoile de sănătate și de resursele disponibile, măsurile adecvate în scopul de a asigura, în sfera jurisdicției lor, accesul echitabil la îngrijiri de sănătate de calitate adecvată”.

Astfel, se poate aprecia că măsurile stabilite de autorități în contextul combaterii pandemiei de coronavirus au fost subsumate obligației statului de ocrotire a sănătății publice, fiind adoptate și implementate avându-se în vedere necesitatea asigurării unui just și proporțional echilibru între drepturile și libertățile fundamentale, în ansamblul lor.

Toate măsurile au fost luate în limitele legale, având la bază principiul priorității interesului public și protejarea sănătății publice, astfel că nu se poate discuta despre un exces de putere în impunerea restricțiilor, acestea fiind absolut necesare dată fiind situația de fapt.

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

În concluzie, apreciază că susținerile părții reclamante privind vătămarea unor drepturi ori libertăți recunoscute de lege prin adoptarea Hotărârii Guvernului nr.394/2020 sunt nefondate și nu pot demonstra nelegalitatea acesteia.

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

Ministerul Afacerilor Interne, a formulat la data de 19.04.2021 cerere de intervenție accesorie în interesul pârâtului Guvernul României, întemeiată pe dispozițiile art. 3 alin. (1) pct. 13 din Hotărârea Guvernului nr. 137/2020 și art. 61 alin. (1) și (3) C.pr.civ. și motivată de faptul că Ministerul Afacerilor Interne are calitatea de inițiator al actelor normative contestate, răspunzând de executarea în concret a măsurilor dispuse prin aceste acte.

Intervenientul solicită în principal admiterea excepției inadmisibilității acțiunii formulate de către reclamant, pentru lipsa procedurii prelabile, admiterea excepției lipsei de interes în promovarea acțiunii, iar pe fond respingerea acesteia ca neîntemeiată.

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

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

Așadar, nu numai că persoana vătămată trebuie să efectueze plângerea prealabilă anterior investirii instanței, ci aceasta trebuie să aștepte și comunicarea răspunsului sau împlinirea termenului de 30 de zile de la data înregistrării plângerii la autoritatea emitentă - prevăzut de art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare - pentru a avea posibilitatea legală de a deduce judecătii cererea vizând anularea actului administrativ.

În cauza de față, reclamantul a introdus cererea de chemare în judecată fără a se adresa în prealabil Guvernului României, demersul acestuia fiind, astfel, inadmisibil, întrucât valabilitatea condițiilor ce țin de exercitarea dreptului de a acționa se apreciază în raport de îndeplinirea procedurii prelabile și nu de existența plângerii prelabile.

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

Această opinie se bazează pe faptul că legiuitorul, completând dispozițiile art. 7 cu alin. (5), nu a înlăturat din ordinea juridică obiectivă dispozițiile alin.1 ind.1 al acestui articol care relevă tocmai obligativitatea de a fi îndeplinită procedura prealabilă, oricând, atunci când un act normativ este deferit analizei judecătorului specializat de contencios administrativ.

Or, atâta timp cât legiuitorul a omis să corijeze în această privință Legea contenciosului administrativ, respectiv să coreleze ipoteza de sub art. 7 alin. (5) referitoare la actele administrative care au început să producă efecte, cu conținutul art. 7 alin.1 ind.1 din același act normativ care stabilește termenul în care se poate efectua plângerea prealabilă în cazul actelor administrative cu caracter normativ, singura concluzie ce se impune, cu evidență, este aceea a obligativității efectuării plângerii prelabile anterior promovării unei acțiuni în anularea actului administrativ cu caracter normativ.

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

Raportat la dispozițiile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, invocă și excepția lipsei de interes a reclamantului în solicitarea de anulare a H.G. nr. 394/2020 și a hotărârilor de Guvern ulterioare de prelungire a stării de alertă (cu referire strict la cele indicate în concret, solicitarea de anulare a unor acte administrative ce urmează a fi emise în viitor nefiind admisibilă raportat la dispozițiile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ), pentru următoarele motive:

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

Demersul pentru anularea în tot a actului contestat, fără însă ca reclamantul să dovedească vătămarea care să îi fi fost adusă prin fiecare măsură conținută de actul administrativ dedus analizei instanței este inadmisibil, din perspectiva art. 8 din Legea nr. 554/2004.

Art. 8 alin.1 ind.1 din Legea nr. 554/2004 nuanțează reglementarea de la art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în sensul că persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot invoca vătămarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat. Textul nu distinge în privința condiției subsidiarității, iar

în dezvoltarea acestor condiții sunt reiterate aceleași argumente cu cele expuse de pârât prin întâmpinare.

Prin răspunsul la întâmpinare depus la dosar reclamantul solicită respingerea excepției inadmisibilității acțiunii pentru lipsa plângerii prealabile, arătând că în speță sunt incidente disp.art.7 alin.5 din Legea nr.554/2004, fiind vorba despre un act administrativ care numai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice.

Solicită de asemenea, respingerea excepției lipsei de interes, apreciind că este evident că dreptul subiectiv privat al reclamantului, cât și interesul său de a beneficia de libera circulație justifică calitatea procesuală, iar pe fondul cauzei, reiterează concluziile legate de adoptarea HG nr.394/2020, cu încălcarea art.108 din Constituția României, apreciind că o hotărâre de guvern nu poate fi modificată și completată printr-o hotărâre a Parlamentului, conform concluziilor Curții Constituționale prin decizia nr.457/2020.

La dosar s-au depus următoarele: acțiune, hotărârea privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID – 19, măsuri pentru creșterea capacității de răspuns, măsuri pentru diminuarea impactului tipului de risc, Avizul referitor la proiectul de hotărâre privind declararea stării de alertă, extras din Monitorul Oficial al României nr.245/11.03.2021, întâmpinare, adresa Guvernului României, de înaintare spre încuviințare către Parlamentul României, Camera Deputaților a HG. nr.394/2020, adresa Guvernului României, de înaintare spre încuviințare către Parlamentul României, Senat a H.G. 394/2020, Nota de Fundamentare a H.G. nr.394/2020, Avizul Consiliului Legislativ, Hotărârea CNSU nr.25 din 18.05.2020, Anexa la Hotărârea CNSU nr.25 din 18.05.2020, cerere de intervenție accesorie formulată de Ministerul Afacerilor Interne, adresa nr.134066/16.05.2020 emisă de M.A.I. – Departamentul pentru Situații de Urgență, răspuns la întâmpinare, extras din sentința civilă nr.1317/27.11.2020 pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a IX-a de contencios administrativ și fiscal în dosar nr.6274/2/2020.

Analizând cu prioritate excepția inadmisibilității acțiunii pentru lipsa procedurii prealabile și excepția lipsei de interes a reclamantului în promovarea acțiunii, în conformitate cu prevederile art.248 alin.1 C.pr.civ., ce obligă instanța a se pronunța mai întâi asupra excepțiilor de procedură sau de fond ce fac inutilă cercetarea în fond a cauzei, Curtea reține următoarele:

Referitor la excepția inadmisibilității acțiunii față de lipsa plângerii prealabile, Curtea reține că autorul excepției invocă dispozițiile art.7 alin.1 din Legea nr.554/2004 și ale art.193 C.pr.civ., ce obligă pe cel ce se consideră vătămat în drepturile sau interesele sale legitime printr-un act administrativ, să solicite autorității publice emitente revocarea actului, înainte de a se adresa instanței competente.

La rândul său reclamantul a arătat în mod expres faptul că nu a realizat procedura prealabilă prevăzută de art. 7 alin. 1 din Legea 554/2004, invocând incidența în cauză a prevederilor art. 7 alin. 5 care stabilesc următoarele:

„În cazul acțiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, al celor care privesc cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe sau al acțiunilor îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât, au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice, precum și în cazurile prevăzute la art. 2 alin. (2) și la art. 4 nu este obligatorie plângerea prealabilă”.

Această excepție de la regula obligației de a realiza procedura prealabilă, care privește actele administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice, stabilită de prevederile art. 7 alin. 5 din Legea 554/2004, a fost introdusă prin Legea 212/2018.

Deși, la prima vedere, prin modificarea art. 7 alin. 5 a Legii 554/2004, realizată prin Legea 212/2018, scopul urmărit de autoritatea legiuitoare a fost acela de a realiza o corelare a prevederilor art. 7 cu cele ale art. 1 alin. 6 din Legea 554/2004 în sensul de a se înlătura obligația persoanei vătămate de a realiza procedura prealabilă în acele situații în care

autoritatea emitentă a actului sau, după caz, cea ierarhic superioară, nu mai putea dispune revocarea actului, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice, în raport de modul de formulare a textului, pare a se fi înlăturat obligația îndeplinirii procedurii prealabile în cazul tuturor actelor administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice, fără a se face distincție după cum este vorba despre acte administrative cu caracter normativ sau individual.

O interpretare a dispozițiilor art. 7 alin. 5 din Legea 554/2004, în sensul că este obligatorie realizarea procedurii prealabile în cazul unui act administrativ cu caracter normativ care a intrat în vigoare și a produs efecte juridice, cum este cazul hotărârilor de guvern în discuție, ar pune însă probleme din perspectiva clarității legii, în condițiile în care art.7 alin.1 ind.1 din Legea nr.554/2004, stabilește că în cazul actului administrativ normativ plângerea prealabilă poate fi formulată oricând.

Necesitatea respectării exigențelor de calitate a legislației interne a fost subliniată în mod constant în jurisprudența Curții Constituționale a României, recent, prin decizia nr. nr. 12 din 14 ianuarie 2020, publicată în Monitorul Oficial nr. 198 din 11.03.2020, în cuprinsul căreia Curtea a reținut:

„43. Având în vedere considerentele de principiu dezvoltate în Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Curtea Constituțională pune, în mod esențial, accentul pe respectarea exigențelor de calitate a legislației interne, legislație care, pentru a fi compatibilă cu principiul preeminenței dreptului, trebuie să îndeplinească cerințele de accesibilitate (reglementarea să aibă caracter de normă primară), claritate (normele trebuie să aibă o redactare fluentă și inteligibilă, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie), precizie și previzibilitate (lex certa, norma trebuie să fie redactată clar și precis, astfel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita și să fie capabilă să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat). Aceste exigențe trebuie să fie inerente oricărui act normativ, cu atât mai mult unei reglementări care vizează raporturile juridice cu o autoritate publică”.

Așadar, a pretinde persoanelor care invocă vătămarea drepturilor și intereselor lor legitime prin acte administrative cu caracter normativ, acte care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice, obligația de a îndeplini procedura prealabilă, conform art.7 alin.1 ind.1 din Legea nr.554/2004 în pofida actualului conținut al prevederilor art. 7 alin. 5 din Legea 554/2004, ar însemna să se impună acestor persoane obligația de a urma o conduită care nu reiese cu claritate din cuprinsul Legii 554/2004.

În consecință, Curtea va respinge excepția inadmisibilității acțiunii față de lipsa plângerii prealabile, ca neîntemeiată, întrucât această lipsă de claritate a legiuitorului nu poate fi imputată reclamantului.

În ceea ce privește lipsa interesului reclamantului în formularea prezentei acțiuni este de observat că autorul excepției, pârâțul Guvernul României, cât și intervenientul accesoriu au apreciat că reclamantul nu face dovada dreptului subiectiv sau al interesului legitim privat vătămat prin actele administrative a căror anulare se solicită, în conformitate cu art.2 alin.1 lit.o și p din Legea nr.554/2004.

La rândul său reclamantul a arătat că în speță dreptul subiectiv și interesul legitim privat de a beneficia de libertatea de circulație, justifică calitatea procesuală, iar dreptul la ocrotirea sănătății este încălcat prin măsurile luate de autorități, respectiv restrângerea posibilitățile de a avea activități sportive.

Totodată, în cuprinsul acțiunii introductive reclamantul face referire la drepturile din Constituția României ce i-au fost atinse prin actul atacat, respectiv dreptul la integritatea psihică protejat de art.22 din Constituție afectat în mod repetat prin prelungirea restricțiilor.

Analizând această excepție, instanța reține cu titlu prealabil că potrivit art.1 alin.1 din Legea nr.554/2004, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un

interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.

În înțelesul art.2 alin.1 lit.a din lege, prin noțiunea de persoană vătămată se înțelege „orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri: în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate și grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum și organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate”.

Legea nr. 554/2004 definește, la lit. p) din cuprinsul art. 2 alin. (1), interesul legitim privat ca fiind posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurată, iar la lit. r) din cuprinsul aceluiași text legal interesul legitim public, ca fiind interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice.

De asemenea, art. 8 din Legea nr. 554/2004 prevede, la alin. (1¹), 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", iar la alin. (1²) stipulează că, "Prin derogare de la dispozițiile alin. (1), acțiunile întemeiate pe încălcarea unui interes legitim public pot avea ca obiect numai anularea actului sau obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operațiune administrativă sub sancțiunea penalităților de întârziere sau a amenzii, prevăzute la art. 24 alin. (2)".

Din interpretarea textelor de lege anterior indicate rezultă că justifică legitimare procesuală activă în contenciosul administrativ, în sensul art. 1 alin. (1) și (2) din Legea nr. 554/2004, orice persoană, fizică sau juridică, dacă îndeplinește condiția de a se considera vătămată într-un drept ori într-un interes legitim, printr-un act administrativ, tipic sau asimilat, adresat ei înseși sau altui subiect de drept.

Prevederile Legii nr. 554/2004, menționate mai sus, consacră regula contenciosului subiectiv, în sensul că un act administrativ poate fi anulat numai dacă se dovedește că a produs reclamantului o vătămare într-un drept ori într-un interes legitim.

Condiția vătămării, în sensul art. 2 lit. a) din Legea nr. 554/2004, se face prin raportare la noțiunea de interes legitim, interes care, potrivit art. 1 alin. (1) din aceeași lege, poate fi "atât public, cât și privat".

În alți termeni instanța reține că un act administrativ (indiferent dacă este normativ sau individual) poate fi anulat numai dacă și sub condiția de a se dovedi că a produs reclamantului o vătămare într-un drept ori într-un interes legitim, potrivit art. 1 alin. (1) și (2) din Legea nr. 554/2004, care consacră contenciosul subiectiv.

În argumentarea acestei concluzii se reține așa cum s-a arătat anterior, că, din economia dispozițiilor art. 52 din Constituția României și a normelor de ansamblu instituite de Legea nr. 554/2004, acțiunea în contencios administrativ poate fi promovată de orice persoană interesată ale cărei drepturi sau interese legitime au fost vătămate printr-un act administrativ nelegal sau prin refuzul unei autorități administrative de a-i soluționa o cerere legitimă. Prin urmare, reclamant poate fi, ca regulă generală, în sensul art. 1 alin. (1) și (2) din

Legea nr. 554/2004, orice persoană, fizică sau juridică, dacă îndeplinește condiția de a se considera vătămată într-un drept ori într-un interes legitim, printr-un act administrativ, tipic sau asimilat, adresat ei înseși sau altui subiect de drept.

Vătămarea interesului se apreciază prin raportare la noțiunea de interes legitim privat în cadrul contenciosului subiectiv, deoarece, conform art. 2 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 554/2004, prin interes legitim privat se înțelege posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat.

Așa fiind, se poate statua că acțiunile persoanelor fizice se pot întemeia, ca regulă, pe încălcarea drepturilor subiective sau a intereselor legitime legate de aceste drepturi: în mod excepțional, legea lasă posibilitatea de a nu fi declarate inadmisibile nici cererile unei persoane fizice care au drept temei încălcarea unui interes legitim public, cu condiția ca afirmarea încălcării acestuia să aibă un caracter subsidiar față de invocarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim privat, în condițiile art. 8 alin. (1) și (1²) din Legea nr. 554/2004.

Aceasta, deoarece interesul legitim public reprezintă, conform art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004, interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice. Or, o atare restricție în exercitarea acțiunii în contencios administrativ își are rațiunea în eliminarea așa-numitelor "acțiuni populare", actio popularis, înaintate de diverse persoane de drept privat, fizice sau juridice, care nu erau în măsură să justifice, prin raportare la propria persoană, o vătămare a unui drept sau interes legitim privat și, ca atare, își întemeiau acțiunea numai pe teza vătămării interesului public.

Curtea mai reține că o atare limitare este compatibilă cu exigențele art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, așa cum a fost interpretat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (C.E.D.O.), deoarece urmărește un scop legitim, evidențiat anterior, limitarea nu afectează însăși substanța dreptului, reclamantul putând acționa, în lipsa dovedirii lezării unui interes legitim privat, în cadrul organismelor sociale interesate, asimilate persoanei vătămate, conform art. 2 alin. (1) lit. a) teza ultimă, corelat cu lit. s) a aceluiași text din Legea nr. 554/2004.

Curtea mai reține totodată că interesul legitim definit de Legea nr. 554/2004 nu se confundă cu interesul procesual definit de Codul de procedură civilă, iar analiza de mai sus vizează interesul legitim în sensul Legii nr. 554/2004.

Cele două noțiuni definite de lege sunt noțiuni de drept administrativ material și nu trebuie confundate cu interesul - condiție de exercițiu a acțiunii civile, privit ca fiind folosul practic urmărit prin promovarea acțiunii sau pentru continuarea exercitării acesteia.

Sintetic spus, atunci când recurge la exercițiul acțiunii în contencios administrativ reclamantul trebuie să dovedească: în primul rând, îndeplinirea unei condiții de drept procesual, constând în existența unui interes în promovarea acțiunii, un folos practic al exercitării sau al continuării exercitării acesteia; iar în al doilea rând, îndeplinirea unei condiții de drept material constând în vătămarea unui drept sau a unui interes legitim.

În ceea ce privește primul aspect, instanța reține că verificarea existenței acestuia se realizează încă de la momentul formulării cererii de chemare în judecată și de regulă nu implică administrarea unui probatoriu care să privească lămurirea elementelor de fond ale cauzei, pe când, îndeplinirea condiției de drept material a lezării unui interes legitim implică administrarea unui probatoriu care privește fondul cauzei.

În speță, în justificarea interesului legitim privat reclamantul indică faptul că prin H.G. nr. 394/2020 îi sunt încălcate drepturi și libertăți fundamentale garantate de Constituție, cum ar fi dreptul la sănătate psihică apreciat a fi încălcat prin prelungirea restricțiilor în mod

repetat, ori dreptul la ocrotirea sănătății ce este încălcat prin restrângerea posibilităților de a desfășura activități sportive, dar nu oferă explicații privitoare la conținutul efectiv al acestei afectări și a impactului pe care îl produc măsurile conținute de actul contestat asupra sa.

Curtea observă astfel că reclamantul formulează critici cu caracter abstract, deși prin Anexele nr. 1-3- anexe integrate Hotărârii nr. 394/2020 sunt expuse în concret măsurile instituite prin acest act administrativ, iar reclamantul nu formulează critici punctuale privitoare la nelegalitatea acestor restricții și nici nu a arătat modul efectiv în care instituirea acestora îl vătămă, iar susținerile și criticile sale de nelegalitate se raportează la ansamblul hotărârii.

Din motivarea cererii de chemare în judecată se poate observa că demersul reclamantului se întemeiază pe argumente apte a fundamenta apărarea unui interes legitim public. În mod repetat, reclamantul se referă la consecințele negative ale măsurilor restrictive adoptate pentru limitarea infecției cu virusul SARS-COV2, indicând că acestea constau în declanșarea unei crize de natură economică și socială. Aceste aspecte ar putea fi circumscrise apărării unui interes legitim public, în speță apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, dar nu sunt subsidiare invocării unui interes de natură privată, întrucât prin acestea nu poate fi prefigurată folosul propriu pe care reclamantul l-ar obține ca urmare a admiterii cererii sale.

Prin urmare, reclamantul în calitate sa de persoană fizică, nu poate acționa ca atare în contenciosul administrativ subiectiv, decât dacă și sub condiția în care dovedește că este titularul al unor drepturi subiective sau interese legitime private [art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004] și, drept urmare, nu pot formula o acțiune în contencios obiectiv, respectiv să ceară anularea unui act administrativ, pornind de la premisa lezării unui interes legitim public, decât dacă și sub condiția în care probează că vătămarea interesului legitim public exhibit decurge logic (ca o consecință, să existe deci raport de cauzalitate) din încălcarea dreptului subiectiv sau interesului legitim privat (art. 8 alin. (1¹) din Legea nr. 554/2004, așa cum a fost interpretată prin Decizia Curții Constituționale nr. 66 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 135 din 4 martie 2009).

Curtea reiterează argumentul conform căruia contenciosul subiectiv presupune vătămarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim privat, astfel că instanța de contencios administrativ trebuie să verifice dacă prin actul administrativ, care face obiectul acțiunii s-a adus atingere unei situații juridice subiective, ori din susținerile reclamantului nu rezultă acest aspect.

Se mai reține totodată că asupra necesității dovedirii încălcării interesului legitim privat s-a pronunțat și Curtea Constituțională a României, prin Decizia nr. 66 din 15 ianuarie 2009, sus-menționată, referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 8 alin. (1¹) din Legea nr. 554/2004, care a statuat că aceste dispoziții "au menirea de a clarifica și de a stabili în ce condiții și cine poate invoca apărarea interesului legitim public. Din conținutul textului se deduce că, prin acțiunea pe care o introduc la instanța de contencios administrativ, persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat nu pot invoca direct «interesul legitim public» pentru anularea unui act administrativ, ci numai în subsidiar, pe calea unor capete de cerere distincte, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge din încălcarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim privat. Așadar, prin acțiunea introdusă, 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. Prin adoptarea textului criticat, legiuitorul a urmărit să «paralizeze» așa-numitele «acțiuni populare» intentate de unele persoane fizice sau persoane juridice de drept privat care, neavând argumente să dovedească o vătămare a unui drept sau interes legitim privat propriu, recurg la calea acțiunilor întemeiate exclusiv pe motivul vătămării interesului public".

Instanța concluzionează astfel că reclamantul nu a dovedit în speță interesul legitim privat ce a fost vătămat prin actul administrativ atacat, argumentele sale justificând un eventual interes legitim public, dar conform dispozițiilor art. 8 alin. (1¹) din Legea nr. 554/2004 interesul public poate fi invocat de persoanele fizice în formularea cererilor lor în fața instanței de contencios administrativ, numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat și acest aspect este de natură a conduce, în condițiile art.18 alin.1 din Legea nr.554/2004, la respingerea acțiunii sale.

Răspunzând argumentului reclamantului privind nelegalitatea HG nr.394/2020 ce decurge din faptul că aceasta a fost încuviințată cu modificări prin Hotărârea Parlamentului nr.5/2020, în baza art.4 alin.3 și 4 din Legea nr.55/2020, ce au fost declarate neconstituționale prin Decizia CCR nr.457/2020, instanța constată că aceste argumente sunt nefondate.

Astfel, HG nr.394/2020 a fost emisă în baza art.108 din Constituție, iar prevederile art.4 alin.1 din Legea nr.55/2020, stabilesc competența Guvernului de a institui, prin hotărâre, starea de alertă.

Conceptul de stare de alertă este definit în art. 2 din aceeași lege, prin acesta înțelegându-se "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."

Potrivit art. 4 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, "Starea de alertă se instituie pe întreg teritoriul țării sau doar pe teritoriul unor unități administrativ-teritoriale, după caz." Pentru situația în care starea de alertă se instituie pe cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de pe teritoriul țării [așadar, în mod evident, și pentru ipoteza instituirii pe întreg teritoriul țării, ipoteză implicită ce rezultă din redactarea art. 4 alin. (3) din lege și coroborarea sa cu alin. (2) al aceluiași articol], legiuitorul a prevăzut regula potrivit căreia măsura instituită prin hotărârea Guvernului se supune încuviințării Parlamentului, care o poate încuviința integral sau cu modificări.

Curtea Constituțională a reținut prin Decizia nr.457/2020 că normele constituționale nu disting în privința hotărârilor Guvernului în funcție de obiectul acestora. Astfel fiind, în lipsa unui regim constituțional derogator pentru hotărârile Guvernului prin care se instituie starea de alertă, nu se poate conferi, prin acte infraconstituționale, un asemenea regim cu caracter de excepție. Ca urmare, hotărârea Guvernului prin care se instituie starea de alertă poate fi doar un act administrativ normativ, deci un act de reglementare secundară care pune în executare un act de reglementare primară.

„De asemenea, câtă vreme un control parlamentar al hotărârilor Guvernului în sensul încuviințării/respingerii/modificării acestora nu apare între mecanismele de rang constituțional instituite pentru a regla raporturile dintre autoritățile publice în cadrul regimului de separație și echilibru al puterilor în stat, iar hotărârile Guvernului constituie - așa cum s-a precizat - expresia competenței originare a Guvernului, prin excelență de natură executivă, prin încuviințarea/modificarea măsurilor adoptate prin hotărâri ale Guvernului, Parlamentul ajunge să cumuleze funcțiile legislativă și executivă, situație incompatibilă cu principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din constituție. Ingerința Parlamentului asupra unui act specific Guvernului, destinat punerii în executare a legii, semnifică o imixtiune a puterii legiuitoare în cea de reglementare secundară pentru executarea legilor, ce aparține exclusiv Guvernului. Or, Parlamentul nu își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi prin care

să creeze cadrul în care să aducă atingere competențelor constituționale ce aparțin, în mod exclusiv, altor puteri ale statului”.

Urmare a acestor considerente prin decizia mai sus menționată s-a admis excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului și s-a constatat că dispozițiile art. 4 alin. (3) și (4) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 sunt neconstituționale. Acest aspect nu este însă de natură a atrage nelegalitatea HG nr.394/2020, întrucât decizia Curții Constituționale a constatat neconstituțional doar textul de lege ce viza aprobarea ulterioară a hotărârii de guvern de către Parlament, iar nu textul de lege care îndreptățește guvernul la adoptarea hotărârii privind starea de alertă (art.4 alin.1 din Legea nr.55/2020).

Astfel instanța reține că motivele de nelegalitate ale HG nr.394/2020 se raportează la aspecte anterioare sau concomitente adoptării ei de către emitentul Guvernul României și nu la aspecte ulterioare cum este cel privind aprobarea ca atare sau cu modificări de către Parlamentul României.

În speță, mai este de observat faptul că deși reclamantul a precizat că în concret, HG nr.394/2020 a fost încuviințată cu modificări prin Hotărârea Parlamentului nr.5/2020, nu a relevat în speță în ce au constatat aceste modificări și în ce măsură modificările astfel aduse prin Hotărârea Parlamentului nr.5/2020 au fost în măsură a încălca un interes legitim privat definit de art.2 alin.1 lit.p din Legea nr.554/2004 pentru ca Decizia Curții Constituționale nr.457/2020 să producă efectul invocat de reclamant, acela de a lovi de nulitate HG nr.394/2020.

Pentru considerentele de fapt și de drept anterior menționate, instanța urmează a respinge acțiunea reclamantului, observând totodată că în speță nu s-au solicitat cheltuieli de judecată.

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

Respinge acțiunea formulată de reclamantul Mușătoiu Alexandru Ioan în contradictoriu cu pârâțul Guvernul României.

Admite cererea de intervenție accesorie formulată de către intervenientul Ministerul Afacerilor Interne în interesul pârâțului Guvernul României.

Fără cheltuieli de judecată.

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

Pronunțată azi, 20.05.2021, prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței.

**PREȘEDINTE,
ADINA POKKER**

**GREFIER
GABRIELA KARETA**

Pentru conținutul
