

ROMÂNIA
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
SECȚIA A VIII-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

SENTINȚA CIVILĂ NR.1328
ȘEDINȚA PUBLICĂ DIN DATA DE 14.12.2020
CURTEA CONSTITUITĂ DIN:
PREȘEDINTE: VLADU CREVON MĂDALINA ELENA
JUDECĂTOR: DUMITRACHE VERONICA
JUDECĂTOR: DOLACHE DAMIAN
GREFIER: CONSTANTIN DOINA

Pe rol soluționarea acțiunii în contencios administrativ formulată de reclamanta MEAUCĂ MIHAELA în contradictoriu cu pârâții GUVERNUL ROMÂNIEI-COMITETUL NAȚIONAL PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ, DEPARTAMENTUL PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ DIN CADRUL MINISTERULUI AFACERILOR INTERNE și COMITETUL NAȚIONAL PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ DIN CADRUL MINISTERULUI AFACERILOR INTERNE având ca obiect anularea art.2 din Hotărârea nr.47/05.10.2020 a Comitetului Național pentru Situații de Urgență.

La apelul nominal făcut în ședință publică se constată lipsa părților.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

S-a expus referatul cauzei de către grefierul de ședință, după care:

Curtea constată că reclamanta a depus prin mail la dosarul cauzei precizări la cererea de chemare în judecată.

Curtea, verificându-și competența de soluționare a cauzei, în baza art.131 din c.pr.civilă, constată că este competentă, în baza art.11 alin.3 și art.15 alin.4 și 10 din Legea nr.136/2020.

Constată că prin întâmpinarea formulată de pârâțul Guvernul României au fost invocate mai multe excepții însă instanța apreciază că prioritară este discutarea excepției lipsei calității procesuale pasive a pârâtei Guvernul României pe care în urma analizei Curtea decide să o admită.

În aceste condiții admitându-se această excepție celelalte excepții care au fost invocate și care vizează fondul cauzei nu vor mai face obiectul analizei Curții.

Totodată, Curtea constată că la dosarul cauzei a fost înregistrată o cerere de intervenție accesorie în interesul pârâtei Guvernul României formulată de Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne care urmează a fi pusă în discuție pentru admisibilitatea în principiu.

Însă Curtea constatând soluția dată pe excepția lipsei calității procesuale pasive a Guvernului României având în vedere că este vorba de o cerere de intervenție accesorie în favoarea acestei pârâte, Guvernul României, urmează a respinge cererea de intervenție accesorie ca inadmisibilă.

Se constată că nu este depusă întâmpinare din partea pârâtului Comitetul Național pentru Situații de Urgență, motiv pentru care dosarul va rămâne în pronunțare pe fondul cauzei.

CURTEA

1. Circumstanțele cauzei:

1.1 Contestația reclamantului, starea de fapt;

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată pe rolul Curții de Apel București sub nr.6887/2/2020, reclamanta MEAUCĂ MIHAELA, în contradicție cu pârâțul GUVERNUL ROMÂNIEI- Comitetul Național pentru Situații de Urgență, a solicitat instanței ca prin hotărârea ce se va pronunța să se dispună:

- Anularea art. 2 din Hotărârea nr.47/05.10.2020 a Comitetului Național pentru Situații de Urgență.

În fapt, reclamanta a arătat că dorește să participe ca și în anii anteriori împreună cu membrii familiei sale la organizarea sărbătorii religioase a Nașterii Domnului, la o biserică din municipiul Iași.

Menționează că are domiciliul în municipiul București și că membrii familiei sale locuiesc în continuare în Iași, orașul în care s-a născut.

Potrivit art. 2 din Hotărârea nr 47/05.10.2020 a Comitetului Național pentru Situații de Urgență, „Organizarea de sărbători religioase este permisă numai cu participarea persoanelor care au domiciliul sau reședința în localitatea unde se desfășoară activitatea, fără participarea persoanelor/pelerinilor din alte localități”.

Aceasta înseamnă că nu li se permite să participe alături de membrii familiei sale la organizarea niciunei sărbători religioase care are loc în municipiul Iași și nici familia sa nu ar putea să participe la vreo sărbătoare religioasă în municipiul București. În esență, prin art. 2 din Hotărârea nr 47/05.10.2020 s-a interzis dreptul de a participa la orice altă sărbătoare religioasă organizată în afara municipiului București.

Solicită instanței să constate că art. 2 din acest act administrativ a fost emis cu exces de putere și că încalcă :

- art. 9 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, prin raportare la art. 20 din Constituție „1. Orice persoană are dreptul la libertatea de gândire, de conștiință și de religie; acest drept include libertatea de a-și schimba religia sau convingerea, precum și libertatea de a-și manifesta religia sau convingerea în mod individual sau în colectiv, în public sau în particular, prin cult, învățământ, practici și îndeplinirea ritualurilor. 2. Libertatea de a-și manifesta religia sau convingerile nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru siguranța publică, protecția ordinii, a sănătății sau a moralei publice ori pentru protejarea drepturilor și libertăților altora”

- art. 29 din Constituție: Libertatea gândirii și a opiniilor, precum și libertatea credințelor religioase nu pot fi îngădite sub nici o formă.

- Art. 16 din Constituție (1) Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări

- Art. 53 din Constituție:

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

• art. 45 din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19:

1) Pe durata stării de alertă, activitatea cultelor religioase se exercită liber, cu respectarea regulilor de protecție sanitară stabilite, la propunerea CNSSU și cu avizul secretarului de stat pentru culte, prin ordin comun al ministrului sănătății și al ministrului afacerilor interne. (2) Regulile prevăzute la alin. (1) vor cuprinde măsuri privind accesul în lăcașele de cult, distanța minimă de siguranță.

Art. 3 alin. 3 lit. a din Legea nr 55/2020 prevede între măsurile pentru diminuarea impactului tipului de risc, "restrângerea sau interzicerea organizării și desfășurării unor mitinguri, demonstrații, procesiuni, concerte sau a altor tipuri de întruniri, în spații deschise, precum și a unor întruniri de natura activităților culturale, științifice, artistice, religioase, sportive sau de divertisment, în spații închise".

O asemenea măsură trebuie să respecte însă art. 45 din Legea nr. 55/2020 și art. 16 din Constituție. În art. 3 alin. 3 lit. a din Legea nr 55/2020 nu se prevede condiția legată de domiciliu, astfel încât această măsură este nelegală și vădit discriminatorie.

Solicită instanței să constate că sunt îndeplinite condițiile art. 5 alin. 3 și art. 2 alin. 1 lit. m din Legea nr 554/2004 cu privire la excesul de putere - exercitarea dreptului de apreciere, aparținând autorităților administrației publice, prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, prevăzute de Constituție sau de lege.

Prin art. 2 din Hotărârea nr 47/05.10.2020 a Comitetului National pentru Situații de Urgență, nu s-a stabilit un număr maxim al persoanelor care ar putea să participe la o sărbătoare religioasă, ci s-a interzis dreptul de a participa numai anumitor cetățeni romani.

Solicită instanței să constate că măsura adoptată prin art. 2 din Hotărârea CNSU nr. 47/05.10.2020 este nelegală, discriminatorie și disproporționată. Guvernul permite unei părți a cetățenilor români să își exercite un drept și altora nu, fără o justificare obiectivă, mai ales că există posibilitatea plasării în carantină a anumitor localități. Nu pune nimeni la îndoială dreptul și obligația autorităților de a lua măsuri pentru protecția dreptului la sănătate al tuturor cetățenilor români, însă în momentul în care sunt adoptate măsuri prin care sunt restrânse/interzise drepturi fundamentale ale unor cetățeni, ingerința trebuie să fie legală, necesară într-o societate democratică, proporțională și nediscriminatorie.

Președintele României a considerat că nu este necesară instituirea unei noi stări de urgență. Guvernul nu are competența să interzică exercitarea unor drepturi fundamentale pe care le consideră mai puțin importante, prin acte administrative discriminatorii, oricât de populare ar fi această măsură.

Prin hotărârea unui organism interministerial, format din persoane numite, fără legitimitate democratică directă, i s-a interzis exercitarea unui drept fundamental, un drept care ține de ființa umană, în afara limitelor prevăzute de Constituția României, legea fundamentală care reglementează între altele și raporturile între stat și cetățean. Siguranța cetățeanului este importantă, însă aceasta poate fi apărută prin intermediul unor legi constituționale și al unor acte administrative legale, fiind inexplicabil regresul actual în materie de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Se invocă Decizia nr. 457/2020 a Curții Constituționale.

1.2 Temeiul de drept;

În drept au fost invocate dispozițiile art. 1, art. 5 al. 3, 2 alin 1 lit. m din Legea 554/2004.

2. Poziția procesuală a părților;

2.1 Starea de fapt

Pârâțul Guvernului României a formulat întâmpinare față de cererea de chemare în judecată a reclamantei invocând următoarele:

1. Chestiuni prealabile

Se invocă faptul că la adresa indicată în procedura de citare nu se află sediul Comitetului Național pentru Situații de Urgență, ci al unor autorități distincte de emitentul actului atacat, respectiv al Guvernului României și al Secretariatului General al Guvernului.

În acest context, precizează că, potrivit dispozițiilor art.81 alin.(5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, modificată și completată, Departamentul pentru Situații de Urgență, prin Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, asigură secretariatul tehnic permanent al Comitetului național.

Prin urmare, având în vedere dispozițiile art.156, art.154 alin.(7) teză finală și art.155 alin.(1) pct.4 coroborate cu cele art.160 alin.(3) Cod proc. civ., pentru înlăturarea neregularităților privind comunicarea acțiunii către pârâțul emitent al actului contestat, solicită să se dispună refacerea actelor de procedură cu respectarea condițiilor legale, în sensul dispozițiilor art.179 din același cod.

- Referitor la înscrisurile care au stat la baza adoptării Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.47/05.10.2020, menționează faptul că Secretariatul General al Guvernului nu a creat și nu deține respectivele documente, motiv pentru care, prin două adrese purtând numărul 15A/6753/SA/03.12.2020 (anexate) Secretariatul General al Guvernului a solicitat Departamentului pentru Situații de Urgență și Inspectoratului General pentru Situații de Urgență (instanțe publice care, potrivit art.81 alin.5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, asigură secretariatul tehnic permanent al Comitetului Național pentru Situații de Urgență) să comunice la dosarul cauzei documentele deținute cu privire la acest act administrativ.

2. Invocă excepția inadmisibilității acțiunii

Prin cererea de chemare în judecată a cărei soluționare a format obiectul prezentului dosar, reclamanta a solicitat anularea art.3 din Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.47/05.10.2020 privind aprobarea listei țărilor/zonelor de risc epidemiologic pentru care se instituie măsura carantinei asupra persoanelor care sosesc în România din acestea și stabilirea unor măsuri în domeniul sănătății publice, cu referire la măsura potrivit căreia organizarea de sărbători religioase este permisă numai cu participarea persoanelor care au domiciliul sau reședința în localitatea unde se desfășoară activitatea, fără participarea persoanelor/pelerinilor din alte localități.

Se susține că față de obiectul cauzei, „Anulare act art. 15 Lg. 136/2020”, există „obligăția de a se depune întâmpinare și dosarul care a stat la baza emiterii actului administrativ, în termen de cel mult 2 zile de la comunicarea cererii”.

Față de acestea, arată faptul că, potrivit art.15 alin.(4), (6), (7) și (10) din Legea nr.136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, cu modificările și completările ulterioare:

„Art.15 - (4) Toate actele administrative cu caracter normativ privind instituirea, modificarea sau încetarea măsurilor din prezenta lege vor fi atacate de către orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim la instanța competentă, cu acțiune în anulare la instanța de judecată competentă, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 5 zile de la publicarea actului administrativ în Monitorul Oficial al României sau de la data luării la cunoștință a conținutului actului în cazul republicării acestuia. (...)

(6) Instanța competentă să soluționeze acțiunea în anulare formulată împotriva actelor administrative este curtea de apel, secția de contencios administrativ și fiscal, în a cărei rază teritorială se află sediul autorității emitente.

(7) La soluționarea acțiunilor introduse împotriva actelor administrative din prezenta lege nu sunt aplicabile prevederile Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea procedurii plângerii prealabile. Judecarea cererilor se face de urgență și cu precădere, dispozițiile art.200 din Legea nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind aplicabile.

(10) Acțiunea în anulare este soluționată de urgență și cu precădere, într-un termen ce nu va depăși 15 zile de la data sesizării legale a instanței, în completuri formate din 3 judecători.”

Precizează că Legea nr.136/2020, act normativ cu caracter special, reglementează doar anumite măsuri necesare în domeniul sănătății publice, respectiv cele referitoare la: carantina persoanelor, carantina zonală, izolarea persoanelor (menționate la art.3, art.7 și art.8 din lege), respectiv detașarea personalului medical în cazul existenței unui deficit de personal (menționată la art.19 din lege).

Verificând cuprinsul Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.47/05.10.2020 privind aprobarea listei țărilor/zonelor de risc epidemiologie pentru care se instituie măsura carantinei asupra persoanelor care sosesc în România din acestea și stabilirea unor măsuri în domeniul sănătății publice, se poate observa că acest act administrativ cuprinde în conținutul său mai multe măsuri, cu temeuri juridice diferite, astfel încât se poate afirma că este un act administrativ care cuprinde, la rândul său, mai multe acte administrative, fiecare cu temeiul său juridic și cu proceduri de contestare/de judecată în instanță diferite: o parte dintre măsuri au ca temei Legea nr.136/2020, cum sunt, de pildă, prevederile de la art.1 din această hotărâre, iar o altă parte, cum este și cazul dispozițiilor art.2 (contestate, în speță, de reclamantă) au ca temei Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

Legea nr.55/2020, care a stat la baza art.2 din Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.47/05.10.2020, vizează așa cum rezultă din titlul său, unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

De asemenea, potrivit art.1 din Legea nr.55/2020 aceasta are ca obiect instituirea, pe durata stării de alertă declarate în condițiile legii, în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19, a unor măsuri temporare și, după caz, graduale, în scopul protejării drepturilor la viață, la integritate fizică și la ocrotirea sănătății, inclusiv prin restrângerea exercițiului altor drepturi și libertăți fundamentale

Art.5 alin.(3) lit.e) din Legea nr.55/2020, norme care au stat la baza adoptării măsurii prevăzute de art.2 din Hotărârea C.N.S.U. nr.47/05.10.2020, prevede că, în aplicarea legii se pot lua măsuri pentru diminuarea impactului tipului de risc, respectivele măsuri constând în: „restrângerea sau interzicerea organizării și desfășurării unor mitinguri, demonstrații, procesiuni, concerte sau a altor tipuri de întruniri în spații deschise, precum și a unor întruniri de natura activităților culturale, științifice, artistice, religioase, sportive sau de divertisment în spații închise”.

Așadar, prin prevederile contestate de reclamantă din cuprinsul Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.47/05.10.2020 nu se dispune vreuna din măsurile menționate în cuprinsul Legii nr.136/2020, ci de cele ale art.5 alin.(3) lit.e) din Legea nr.55/2020, act normativ care, potrivit art.72 alin.(1) din cuprinsul său, se completează cu reglementările de drept comun aplicabile.

În mod evident, dreptul comun aplicabil litigiilor având ca obiect cererile îndreptate împotriva actelor administrative emise în temeiul acestei legi nu poate fi constituit decât de prevederile Legii contenciosului administrativ nr.554/2004 și nu de cele cu caracter special al Legii nr.136/2020.

Astfel, apreciază că Legea nr.554/2004 trebuie aplicată integral, fiind inadmisibil a se crea o lex tertia, cu eludarea principiului generalia specialibus non derogant.

Față de aceste considerente, solicită respingerea acțiunii ca inadmisibilă.

3. în ipoteza în care se va aprecia că, raportat la argumentele invocate în excepția anterioară, acțiunea este admisibilă, înțelege să invoce:

Excepția necompetenței materiale a Completului specializat în materia judecării cauzelor prevăzute de art.15 din Legea nr.136/2020 în ceea ce privește soluționarea capătului de cerere privind suspendarea și anularea Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.47/05.10.2020.

Față de acestea, menționează faptul că, Legea nr.136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic reglementează doar anumite măsuri necesare în domeniul sănătății publice, respectiv cele referitoare la: carantina persoanelor, carantina zonală, izolarea persoanelor (menționate la art.3, art.7 și art.8 din lege), respectiv detașarea personalului medical în cazul existenței unui deficit de personal (menționată la art.19 din lege).

Se arată că Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.47/05.10.2020 cuprinde în conținutul său mai multe măsuri, cu temeuri juridice diferite, astfel încât se poate afirma că este un act administrativ care cuprinde, la rândul său, mai multe acte administrative, fiecare cu temeiul său juridic și cu proceduri de contestare/de judecată în instanță diferite: o parte dintre măsuri au ca temei Legea nr.136/2020, cum sunt, de pildă, prevederile de la art.1 din această hotărâre, iar o altă parte cum este și cazul dispozițiilor art.2 (contestate în speță de reclamantă) au ca temei Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

Normele care au stat la baza adoptării măsurii prevăzute de art.2 din Hotărârea C.N.S.U. nr.47/05.10.2020, sunt cele ale art.5 alin.(3) lit.e) din Legea nr.55/2020, unde se prevede că, în aplicarea legii se pot lua măsuri pentru diminuarea impactului tipului de risc, constând în „restrângerea sau interzicerea organizării și desfășurării unor mitinguri demonstrații, procesiuni, concerte sau a altor tipuri de întruniri în spații deschise, precum și a unor întruniri de natura activităților culturale, științifice, artistice, religioase, sportive sau de divertisment în spații închise”.

Prin urmare, se poate reține că actul normativ contestat (Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.47/05.10.2020) nu reprezintă un act administrativ cu caracter normativ privind instituirea, modificarea sau încetarea măsurilor din Legea nr.136/2020, astfel că stabilirea competenței de soluționare a prezentei cauze nu se poate face potrivit art. 15 din Legea nr.136/2020 ci potrivit prevederilor comune din materia contenciosului administrativ cuprinse în art. 10 din Legea nr.554/2004.

Față de acestea, se solicită admiterea excepției și să se dispună declinarea competenței de soluționare a cauzei privind anularea art.2 din Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.47/05.10.2020 în favoarea unui complet de fond nespecializat al Curții de Apel București - Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal.

4. Excepția netimbrării cererii de chemare în judecată

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

Prin urmare, în speță sunt aplicabile dispozițiile art.16 și art.33 din O.U.G. nr.80/2013, astfel încât dacă taxa judiciară de timbru nu a fost plătită în cuantumul legal, în momentul înregistrării acțiunii sau cererii, instanța urmează a pune în vedere petenților, în condițiile art.200 alin.(3) teza I din Codul de procedură civilă, obligația de a timbra cererea în

quantumul stabilit pentru cererile respective și de a transmite dovada achitării taxei judiciare de timbru, în termen de cel mult 10 zile de la primirea comunicării.

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

5. Excepția lipsei calității procesuale pasive a Guvernului României.

Una dintre condițiile cerute pentru ca o persoană să fie parte în proces este calitatea procesuală (legitimatio ad causam), care contribuie la desemnarea titularului de acțiune și, în același timp, a persoanei împotriva căreia se poate exercita acțiunea. Calitatea procesuală presupune existența unei identități între persoana reclamantului și persoana care este titular al dreptului în raportul juridic dedus judecării (calitatea procesuală activă) și, pe de altă parte, existența unei identități între persoana pârâtului și cel obligat în același raport juridic (calitate procesuală pasivă).

Astfel, calitatea procesuală este determinată de transpunerea în plan procesual a subiectelor raportului juridic de drept substanțial dedus judecării.

În aceste condiții, poziția procesuală a Guvernului României într-un litigiu de contencios administrativ poate fi justificată numai în raport cu hotărârile sau ordonanțele pe care, în temeiul dispozițiilor art.37 din O.U.G. nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, le-a emis sau urmează să le emită.

Însă, în cauza dedusă judecării este contestată legalitatea unei hotărâri emise de Comitetul Național pentru Situații de Urgență (organism interministerial, aflat sub conducerea Prim-ministrului României), care este o entitate distinctă de Guvernul României.

Totodată, trebuie reținut că hotărârile emise de Comitetul Național pentru Situații de Urgență nu sunt nici măcar acte ale Prim-ministrului României, întrucât acesta, în calitate de autoritate publică unipersonală nu poate emite decât decizii (art.29 alin.1 din O.U.G. nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare).

În speță, este evident că persoanele vătămate prin emiterea hotărârilor Comitetului Național pentru Situații de Urgență pot solicita anularea acestor acte numai în contradictoriu cu entitatea emitență.

Acordându-se acestei structuri dreptul de a emite acte administrative, legea îi acordă și capacitatea de a sta în judecată, atunci când instanțele judecătorești exercită controlul legalității actelor emise.

Contrar opiniei reclamantei, legiuitorul a stabilit cu titlu de excepție prin dispozițiile art.20 alin.(3) teza finală din O.U.G. nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, faptul că reprezentarea în instanță a Guvernului României se realizează de către Secretariatul General al Guvernului. Totodată, în aplicarea acestor norme legale speciale, s-a prevăzut prin art.3 alin.(1) pct13 din H.G. nr.137/2020 privind organizarea, funcționarea și atribuțiile unor structuri din cadrul aparatului de lucru al Guvernului faptul că Secretariatul General al Guvernului asigură reprezentarea Guvernului, inclusiv a Prim-ministrului României, în fața instanțelor judecătorești.

În acest context, interpretarea legii constituie o etapă a aplicării acesteia, prin care se urmărește determinarea sferei situațiilor de fapt concrete la care norma legală face referire și asigurarea corectei aplicări a respectivei norme. În doctrină și în practică a fost reținută regula de interpretare potrivit căreia excepțiile sunt de strictă aplicare, ceea ce presupune faptul că, atunci când o normă juridică instituie o excepție de la regulă, această excepție nu poate fi extinsă și la alte situații pe care acea normă juridică nu le prevede.

Prin urmare, o interpretare în sensul că Secretariatul General al Guvernului ar reprezenta și alte entități/structuri în afara celor expres prevăzute de lege (în speță, Guvernul

României și Prim-ministrul României) este lipsită de orice suport legal și a fost contravențiv principiului anterior menționat.

Totodată, trebuie remarcat că, potrivit dispozițiilor art.3 alin.(1) din Regulamentul de organizare și funcționare și a organigramei Inspectoratului General pentru Situații de Urgență, aprobat prin H.G. nr.1490/2004, inspectoratul General participă, în domeniile de competență, la îndeplinirea funcțiilor de strategie, reglementare, control, administrare și reprezentare, ce revin, potrivit legii, Ministerului Administrației și Internelor.

De asemenea, în conformitate cu dispozițiile art.81 alin.(5) din O.U.G. nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, dar și ale art.8 din H.G. nr.94/2014 privind organizarea, funcționarea și componența Comitetului național pentru situații speciale de urgență, Departamentul pentru Situații de Urgență, prin Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, asigură secretariatul tehnic permanent al Comitetului Național pentru Situații de Urgență. Nu în ultimul rând, arată că atribuțiile principale ale Secretariatului tehnic permanent al Comitetului sunt stabilite prin dispozițiile art.9 din H.G. nr.94/2014.

În sistemul Legii nr.554/2004, ca și în cazul reglementărilor anterioare cuprinse în Legea nr.1/1967 și în Legea nr.29/1990, „acțiunea în contencios se poate porni în mod valabil numai împotriva autorității administrative competente să soluționeze cererea persoanei reclamante, iar nu împotriva organului ierarhic superior”.

În acest context, arată că, potrivit dispozițiilor art.221, 222 din Legea nr.287/2009, persoana juridică subordonată unui organ al administrației statului nu răspunde pentru obligațiile acestuia și, tot astfel, acesta nu răspunde pentru obligațiile persoanei juridice subordonate. Anterior, prevederi similare s-au regăsit și în art.37 din Decretul nr.31/1954.

Pentru motivele arătate, solicităm admiterea excepției invocate și respingerea față de Guvernul României cererea reclamantei de anulare parțială a hotărârii emise de Comitetul Național pentru Situații de Urgență.

6. Excepția lipsei plângerii prealabile

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

Sub aspectul regularității investirii instanței specializate de contencios administrativ cu cererea de anulare a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.47/05.10.2020, vă rugăm să observați că, față de natura juridică a actelor contestate, sesizarea a fost făcută în mod nelegal, cu încălcarea prevederilor Legii contenciosului administrativ nr.554/2004.

Astfel, având în vedere prevederile art.193 Cod pr.civ., se solicită verificarea îndeplinirii procedurii prealabile, condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, astfel cum prevăd dispozițiile imperative ale art.7 din Legea nr.554/2004.

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

Totodată, potrivit art.14 alin.(1) din Legea nr.554/2004, numai după sesizarea, în condițiile art.7 din același act normativ, a autorității publice care a emis actul, reclamantul poate formula o cerere de chemare în judecată având ca obiect dispunerea măsurii de suspendare a executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond.

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

în mod expres aceasta, urmând ca dovada îndeplinirii procedurii prealabile să fie anexată la cererea de chemare în judecată.

În cauza dedusă judecării, atât timp cât reclamanta solicită anularea Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.47/05.10.2020, 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 reclamanta 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 respectivei hotărâri, solicită admiterea prezentei excepții și respingerea capătului de cerere nr.2 ca inadmisibil.

7. Excepția lipsei de interes în promovarea cererii de anulare parțială a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.47/05.10.2020

Reclamantul nu face dovada interesului legitim, personal, născut și actual, condiție de exercițiu a oricărei acțiuni în justiție, deci și pentru promovarea prezentei cereri de chemare în judecată.

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.

Reclamanta nu probează existența încălcării vreunui drept personal, recunoscut de lege, prin adoptarea Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.47/05.10.2020 sau unui interes legitim, astfel cum sunt acestea definite la art.2 alin.d-) lit.o și lit.m-) din Legea nr.554/2004 iar motivele prezentate ar putea fi incluse în categoria interesului general.

8. Pe fondul cauzei, în ceea ce privește cererea de anulare parțială a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.47/05.10.2020:

Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.47/05.10.2020 a fost adoptată având în vedere situația complexă generată de evoluția cazurilor noi de îmbolnăvire în Europa și implicațiile majore determinate de intrarea pe teritoriul național a unui număr mare de persoane din țările/zonile de risc epidemiologic ridicat, luând în considerare creșterea zilnică progresivă a numărului de persoane infectate, cu preponderență în anumite zone sau localități, care determină o presiune permanentă asupra capacității de gestionare a unităților administrativ - teritoriale și a sistemului sanitar, precum și în conformitate cu prevederile art.4 alin.(1) lit.c) și d) și ale art.81 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

Temeiul legal al adoptării actului administrativ contestat îl constituie dispozițiile art.5, alin.(2) lit.(d), alin.(3) lit.(a) și art.71 din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de Covid-19, ale art.4 și art.11 alin.(1) din Legea nr.136/2020 republicată, privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, ale art.20 lit.l) 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.2 și art.4 din Hotărârea Guvernului nr.94/2014 privind organizarea, funcționarea și componența Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență.

Normele care au stat la baza adoptării măsurii contestate de reclamantă, respectiv cea prevăzută de art.2 din Hotărârea C.N.S.U. nr.47/05.10.2020, sunt cele ale art.5 alin.(3) lit.e) din Legea nr.55/2020, unde se prevede că, în aplicarea legii se pot lua măsuri pentru diminuarea impactului tipului de risc, constând în „restrângerea sau interzicerea organizării și desfășurării unor mitinguri, demonstrații, procesiuni, concerte sau a altor tipuri de întruniri, în spații deschise, precum și a unor întruniri de natura activităților culturale, științifice, artistice, religioase sportive sau de divertisment, în spații închise”.

Totodată, nu pot fi reținute elemente de nelegalitate ale Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.47/05.10.2020 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;
- actele să fie adoptate sau emise în forma specifică actelor administrative și a normelor de tehnică legislativă prevăzute de lege.

Toate aceste cerințe esențiale au fost respectate în cauză, hotărârea fiind emisă în deplină concordanță cu prevederile Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare.

Sustinerile părții reclamante privind vătămarea unor drepturi recunoscute de lege prin adoptarea actului administrativ contestat sunt nefondate și nu pot demonstra nelegalitatea acesteia.

Față de acestea, apreciază că se impune respingerea, ca neîntemeiată, a cererii de anulare a Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.47/05.10.2020.

2.2 Temeiul de drept;

În drept, au fost invocate dispozițiile art. art.205 coroborat cu art.248 Cod proc.civ;

2.3 Poziția procesuală a altor participanți la proces

Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, a formulat cerere de intervenție accesorie în interesul pârâtului Guvernul României,

I. Pe fondul cauzei, solicită respingerea cererii ca neîntemeiată.

Se arată că art. 2 din Legea nr. 55/ 2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, starea de alertă reprezintă răspunsul la o situație de urgență de amploare și intensitate deosebite, determinată de unul sau mai multe tipuri de risc, constând într-un ansamblu de măsuri cu caracter temporar, proporționale cu nivelul de gravitate manifestat sau prognozat al acesteia și necesare pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa vieții, sănătății persoanelor, mediului înconjurător, valorilor materiale și culturale importante ori a proprietății.

În prezent, starea de alertă pe teritoriul României este prelungită prin H.G. nr. 967/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 14 noiembrie 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

În temeiul acestor prevederi legale, măsura dispusă a fost luată gradual, în funcție de evoluția răspândirii infecției la nivel național și de riscurile pe care le poate genera asupra categoriilor vulnerabile. Slujbele organizate în lăcașurile bisericești, prezintă un risc ridicat de transmitere a virusului, având în vedere faptul că enoriașii sunt în marea majoritate persoane în vârstă, cu afecțiuni asociate și sunt organizate într-un spațiu limitat.

Măsura nu reprezintă o încălcare a dreptului fundamental privind libertatea conștiinței, așa, cum este reglementat în art. 29 din Constituție. Conform acestui articol, libertatea gândirii și a opiniilor, precum și libertatea credințelor religioase nu pot fi îngădite sub nici o formă. Nimeni nu poate fi constrâns să adopte o opinie ori să adere la o credință religioasă, contrare convingerilor sale.

În mod greșit reclamanta susține că Hotărârea atacată limitează accesul credincioșilor la sărbătoarea religioasă a Nasterii Domnului. Chiar în cuprinsul articolului 2 din Hotărârea CNSU nr. 47 se menționează următoarele: organizarea de sărbători religioase este permisă numai cu participarea persoanelor care au domiciliul sau reședința în localitatea unde se desfășoară activitatea.

Cu toate acestea participarea la evenimentele religioase crește riscul de îmbolnăvire a persoanelor din alte județe, și, implicit răspândirea virusului în alte județe/regiuni din țară.

Hotărârea CNSU nr. 47/2020 a fost emisă în temeiul art. 5, alin. (2) lit (d), alin. (3) lit. (a) și art. 71 din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, ale art. 4 și art.11 alin. (1) din Legea nr. 136/2020 republicată, privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, ale art. 20 lit. 1) 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. 2 și art. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 94/2014 privind organizarea, funcționarea și componența Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență.

S-a avut în vedere contextul generat de dinamica evoluției situației epidemiologice naționale, dar și internaționale, determinată de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, împrejurare care reclamă adoptarea unor noi măsuri care să permită autorităților publice să intervină eficient și cu mijloace adecvate pentru gestionarea crizei în discuție.

Așadar, actul în discuție a fost emis în temeiul și executarea Legii nr. 55/2020, adoptată de Parlamentul României, act normativ de nivel superior, cu respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Mai mult decât atât, acesta s-a emis pentru punerea în aplicare a dispozițiilor Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 și, în mod evident, nu conține soluții legislative care să fie contrare cu concepția sau finalitatea urmărită de actele de bază.

Analizând cererea de chemare în judecată, constatăm faptul că reclamanta susține că Hotărârea CNSSU nr. 47/2020 încalcă grav dispozițiile legale 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, 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 nu ai mor 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”

Mai mult decât atât, Legea fundamentală prevede, totodată, dreptul la ocrotirea sănătății, art. 34 alin. (2) din aceasta stipulând că „statul este obligat să ia măsuri pentru asigurarea sănătății publice”.

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 unu just și proporțional echilibru între drepturile și libertățile fundamentale, în ansamblul lor.

De asemenea, art. 2 din Hotărârea nr. 47 contestată a prevăzut organizarea de sărbători religioase cu participarea persoanelor care au domiciliul sau reședința în localitatea unde se desfășoară activitatea.

Prin urmare, 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.

Așadar, astfel după cum se poate constata, în cuprinsul cererii de chemare în judecată nu există niciun fel de argumente juridice care să sprijine susținerile reclamantei în condițiile în care interesul public legitim ar trebui să fie primordial și să fie reprezentat de asigurarea sănătății publice, prin dispunerea unor măsuri restrictive, instituite în vederea protejării cetățenilor.

2.4 În drept, cererea de intervenție a fost întemeiată pe dispozițiile art. 61 alin. (1) și (3) din Codul de procedură civilă;

3. Considerentele Curții de Apel asupra cauzei;

Curtea se va pronunța, potrivit dispozițiilor art.248 alin.1 din C.pr.civilă mai întâi asupra excepțiilor de procedură, precum și asupra celor de fond care fac inutilă, în tot sau în parte, administrarea de probe ori, după caz, cercetarea în fond a cauzei.

De asemenea, Curtea având în vedere faptul că pârâtul Guvernul României a invocat mai multe excepții, va face aplicarea dispozițiilor art.248 alin.2 din c.pr.civilă, respective “(2) în cazul în care s-au invocat simultan mai multe excepții, instanța va determina ordinea de soluționare în funcție de efectele pe care acestea le produc.”

Prin urmare, se apreciază că prima excepție ce trebuie analizată în contextual de față este cea a lipsei calității procesuale pasive a pârâtului Guvernul României.

Potrivit deciziei CCR nr.889/2015, ”Într-un litigiu de contencios administrativ, pentru a avea calitatea de pârât sau intimat, este suficient să se facă dovada că acea autoritate publică este emitentă a actului administrativ contestat, astfel cum este definit de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, respectiv actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de

o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice".

Cum caracterul contencios al cauzei de față reprezintă dreptul conținut al acțiunii, chiar dacă aceasta vizează aplicarea unor norme special prevăzute de L 55/2020, această decizie este reținută ca având aplicabilitate și în cauza de față.

Așadar, emitentul actului administrativ nefiind Guvernul României, ci Comitetul Național pentru Situații de Urgență, calitatea procesuală pasivă aparține acestuia din urmă, astfel încât va fi admisă excepția invocată și pe cale de consecință, va fi respinsă acțiunea față de acest pârât ca fiind formulată împotriva unei persoane fără calitate procesuală pasivă.

Prin urmare, va fi respinsă acțiunea față de acest pârât, ca fiind formulată împotriva unei persoane fără calitate procesuală pasivă.

Având în vedere modul de soluționare a acestei excepții se constată că celelalte excepții invocate de această parte nu vor mai fi supuse analizei, întrucât sunt invocate de o persoană care nu are calitate procesuală pasivă.

Cu referire la cererea de intervenție accesorie în interesul pârâtei Guvernul României, Curtea constată că dat fiind modul de soluționare menționat anterior, cererea de intervenție accesorie în interesul pârâtei este inadmisibilă, partea în favoarea căreia se intenționează a se interveni neavând calitate procesuală pasivă, nemaifiind îndeplinite dispozițiile art.61 din C.pr.civilă.

Pe fondul cauzei, Curtea, analizând întregul material probator aflat la dosarul cauzei, apreciază că acțiunea de față este fondată, urmând a fi admisă pentru următoarele considerente.

Reclamanta a solicitat anularea art.2 din Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență (CNSU) nr. 47/2020, din 05.10.2020, arătând că dorește să participe la slujbele religioase ocazionate de sărbătorile de iarnă, în județul Iași, unde se află familia sa, acest lucru fiindu-i interes prin hotărârea contestată, deoarece aceasta are domiciliul în mun.București.

În preambulul Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență (CNSU) nr. 47/2020, din 05.10.2020, se precizează faptul că această hotărâre este adoptată în temeiul:

- prevederilor art. 5 alin. (2) lit. (d), alin. (3) lit. (a) și art. 71 din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, care se referă la următoarele:

art.5 alin.2 lit.d- (2) Măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților sunt:
d) măsuri de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, inclusiv instituirea carantinei sau a izolării la domiciliu;

art.5 alin.(3) Măsurile pentru diminuarea impactului tipului de risc sunt:a) restrângerea sau interzicerea organizării și desfășurării unor mitinguri, demonstrații, procesiuni, concerte sau a altor tipuri de întruniri, în spații deschise, precum și a unor întruniri de natura activităților culturale, științifice, artistice, religioase, sportive sau de divertisment, în spații închise;

art.71 (1) În vederea punerii în aplicare a măsurilor prevăzute de prezenta lege, Guvernul adoptă hotărâri, la propunerea ministerelor de resort sau a CNSSU.(2) În vederea aplicării măsurilor prevăzute de prezenta lege, ministerele și celelalte autorități responsabile, la propunerea CNSSU, după caz, emit ordine și instrucțiuni.

- ale art. 4 și art.11 alin. (1) din Legea nr. 136/2020 republicată, privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, care se referă la carantinarea persoanelor 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

-ale art. 20 lit. 1) 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 –care se referă la una din atribuțiile CNSU: 1) stabilește modul de cooperare a structurilor Sistemului Național cu alte autorități și organisme ale statului român sau internaționale abilitate în managementul stărilor excepționale;

- ale art. 2 și art. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 94/2014 privind organizarea, funcționarea și componența Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență, care se referă la atribuțiile CNSU, respectiv la modalitatea în care se adoptă Hotărârile Comitetului Național.

Prin urmare, Curtea constată că textele de lege care au constituit temeiul juridic al emiterii Hotărârii nr.47/2020 de către CNSU stabilesc cadrul general în care se pot lua măsuri în sensul restrângerii-cu referire strict la speța de față-organizării și desfășurării unor (...), procesiuni, (...), în spații deschise, precum și a unor întruniri de natura activităților (...) religioase, (...) în spații închise.

Curtea constată că prin niciuna din dispozițiile legale amintite în preambulul Hotărârii contestate, chiar dacă se referă la măsuri de restrângere sau de interzicere a organizării și desfășurării unor activități de natură religioasă, nu se prevăd restricții prin care să fie îngredită exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, în speță libertatea religioasă sub forma participării la slujbele religioase din anumite localități, cu atât mai mult cu cât, prin art.45 din Legea nr.55/2020 se arată că: "Pe durata stării de alertă, activitatea cultelor religioase se exercită liber, cu respectarea regulilor de protecție sanitară stabilite, la propunerea CNSSU și cu avizul secretarului de stat pentru culte, prin ordin comun al ministrului sănătății și al ministrului afacerilor interne.(2) Regulile prevăzute la alin. (1) vor cuprinde măsuri privind accesul în lăcașele de cult, distanța minimă de siguranță."

Or, la art.2 din Hotărârea nr.47/2020 se prevede:" Organizarea de sărbători religioase este permisă numai cu participarea persoanelor care au domiciliul sau reședința în localitatea unde se desfășoară activitatea, fără participarea persoanelor/pelerinilor din alte localități."

În primul rând, se observă că nu există nicio limitare în timp a acestei interdicții, sau cu privire la localitățile/ntinderea teritorială unde urmează să se desfășoare sărbătorile religioase, astfel încât se deduce în mod logic faptul că interdicția menționată se referă la o perioadă nedeterminată și vizează orice localitate de pe teritoriul României, cu excepția celei de domiciliu, unde au loc astfel de manifestări, deși una din premisele care au stat la baza acestei hotărâri o constituie "creșterea zilnică progresivă a numărului de persoane infectate, cu preponderență în anumite zone sau localități, care determină o presiune permanentă asupra capacității de gestionare a unităților administrativ – teritoriale și a sistemului sanitar."

Reține Curtea de Apel faptul că prin Decizia nr. 157/13.05.2020 CCR a decis să admită excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență sunt constituționale „în măsura în care acțiunile și măsurile dispuse pe durata stării de alertă nu vizează restrângerea exercițiului unor drepturi sau a unor libertăți fundamentale”.

În motivarea soluției pronunțate, CCR a statuat că actul normativ care restrânge/afectează drepturi și libertăți fundamentale ale cetățenilor sau instituții fundamentale ale statului „nu poate fi decât o lege, ca act formal al Parlamentului”.

Astfel, se constată că prin Hotărârea Comitetului Național nr. 47/2020 nu ar putea fi dispuse acțiuni și măsuri care să vizeze restrângerea exercițiului unor drepturi sau a unor libertăți fundamentale, în speță dreptul la libertatea religioasă, sub forma participării la slujbele religioase, întrucât această Hotărâre este un act subsecvent O.U.G. 21/2004 și fiind legislație secundară are menirea să dispună măsuri pentru asigurarea organizării executării Ordonanței de Urgență.

În decizia menționată, CCR a reținut că actele de reglementare secundară au, de obicei, un grad sporit de instabilitate, suportând schimbări succesive în timp; delegarea implicită, prin omisiunea deliberată de reglementare la nivel de normă primară, a atribuției de reglementare a conținutului juridic al stării de alertă și a măsurilor necesare, determină o stare de incertitudine juridică, cu consecințe prejudiciabile asupra drepturilor persoanelor.

Or, este de notorietate faptul că actele administrative cu caracter normativ pot fi emise numai pe baza și în executarea legii, trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții normative care să înlocuiască legea.

Prin urmare, pentru a respecta dispozițiile art. 1 alin. (2) din Constituție, normele legale criticate, ce reglementează dispunerea unor acțiuni și luarea unor măsuri, trebuie să fie reglementate în mod previzibil și în limitele unor repere concrete, care să elimine riscul ca, prin ingerința autorităților administrative, măsurile să capete caracter abuziv sau restrictiv al unor drepturi sau libertăți.

Or, astfel cum s-a reținut în considerentele anterioare, art.2 din Hotărârea nr.47/2020 nu reglementează în mod previzibil și în limitele unor repere concrete, deoarece se constată că nu există nicio limitare în timp a interdicției impuse, sau ca privire la localitățile/întinderea teritorială unde urmează să se desfășoare sărbătorile religioase.

Așadar, Curtea de Apel constată, pe baza acestor argumente, că dispozițiile legale indicate în preambulul Hot 47/2020 nu cuprind în sine prevederi exprese și limitative referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți constituționale, iar modalitatea de redactare a art.2 din Hotărârea nr.47/2020 creează premisele unei aplicări discreționare și de adoptare a unor măsuri de restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților, aspect de natură să contravină atât principiului securității juridice, cât și principiului legalității restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți, în speță a dreptului la libertatea religioasă sub forma participării active la slujbele religioase din orice localitate din țară, cu excepția celei de domiciliu.

Fiind un act infralegal, adică subsecvent legii, prin care se stabilesc în concret măsurile care urmează a fi luate în vederea gestionării situației de urgență, acestea nu pot decât să transpună normele legale. Actul administrativ de aplicare a legii nu poate deroga, nu se poate substitui și nici adăuga la lege.

Prin urmare, cum instanța de contencios constituțional a reținut că acțiunile și măsurile dispuse pe durata stării de alertă, în temeiul dispozițiilor art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004, nu pot viza drepturi sau libertăți fundamentale, cu atât mai mult prin acte normative secundare, cum este hotărârea contestată, nu se poate dispune în această manieră.

Așa cum Curtea Constituțională a statuat în mod constant, din coroborarea normelor constituționale cuprinse în art. 53 alin. (1) și în art. 115 alin. (6) rezultă că afectarea/restrângerea drepturilor sau libertăților fundamentale nu se poate realiza decât prin lege, ca act formal al Parlamentului.

Pe de altă parte, Curtea admite că manifestările religioase pot fi limitate/ restricționate în timpul pandemiei cu respectarea cumulativă (nu selectivă) a următoarelor condiții:

1. Limitările să fie „prevăzute (deja) de legea națională. Legea trebuie să preceadă cronologic formularea restricțiilor, să fie clară și concisă, accesibilă tuturor, nediscriminatorie în intenție și aplicare, iar restricțiile să nu fie arbitrare și să ofere suficiente garanții împotriva unei aplicări ilegale și abuzive. Astfel, pentru a fi predictibile, restricțiile trebuie să se bazeze pe o lege deja în vigoare. Or, din dispozițiile normative arătate anterior, această condiție nu este îndeplinită.

2. Limitările trebuie să fie nediscriminatorii.

Limitarea manifestărilor religioase prin interdicția participării la acestea a persoanelor

care au domiciliul în alte localități decât cea în care se desfășoară evenimentele trebuie să fie aplicată nediscriminatoriu și față de alte segmente sau zone sociale.

Or, Curtea constată că în acest segment nu au fost luate măsuri similare.

3. Să fie absolut necesară în limitarea efectelor pandemiei. Statul este cel care trebuie să facă dovada necesității nu în baza unor aprecieri subiective, ci în baza unor considerații obiective și măsurabile (ex: numărul de infectări etc.).

Din observarea documentației depuse la dosar, Curtea, deși constată o creștere a numărului de cazuri de îmbolnăvire în rândul populației, nu poate reține că acest element este determinat în luarea măsurii contestate de reclamantă, fără o identificare a măsurilor alternative care să răspundă cerinței respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

4. Să fie proporțională cu scopul urmărit, condiție care decurge din cea a necesității. Astfel, restricțiile trebuie să fie nu doar absolut necesare, dar și proporționale cu pericolul existent.

Din principiile non-discriminării și neutralității statului rezultă obligativitatea statului de a interveni în domeniul vieții religioase într-o manieră similară cu viața socială non-religioasă.

Prin dispozițiile contestate din Hotărârea nr.47/2020, Curtea observă că este acordată o atenție disproportională domeniului vieții religioase prin adăugarea de reguli suplimentare în cazul pelerinajelor de sărbători, față de restricțiile generale în vigoare pe același interval temporal nelimitat, la nivelul altor segmente ale vieții sociale, cum sunt de pildă deplasările la sfârșit de săptămână pentru recreere/practicarea sporturilor de iarnă în anumite zone montane, unde aglomerația este de notorietate și este determinată de persoane venite din alte localități decât cele de destinație.

Prin urmare, Curtea constată că aceste condiții nu au fost respectate de pârâtă, astfel încât, prin reglementarea de la art.2 din H47/2020, a fost încălcată Decizia CCR nr.157/2020 pârâta continuând să rețină un temei legal declarat neconstituțional în măsura în care restrânge/suprimă drepturi fundamentale, adică art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 astfel încât va dispune anularea acestei dispoziții.

Văzând dispozițiile legale menționate,

PENTRU ACESTE MOTIVE ÎN NUMELE LEGII HOTĂRĂȘTE

Admite excepția lipsei calității procesuale pasive a **pârâtului Guvernul României** cu sediul în București, Palatul Victoria, sector 1, Piața Victoriei nr.1.

Respinge acțiunea formulată de **reclamanta Meaucă Mihaela**, cu domiciliul și reședința în Mun. Buzău, B-dul Banu Manta nr 1 bl 1 B sc A et 6 ap 28, sector 1 față de acest pârât ca fiind formulată împotriva unei persoane fără calitate procesuală pasivă.

Respinge ca inadmisibilă cererea de intervenție accesorie formulată de **pârâtul DEPARTAMENTUL PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ DIN CADRUL M.A.I.** cu sediul în București. Sector 1, Piața Revoluției nr.1A, în interesul pârâtei Guvernul României.

Admite acțiunea față de **pârâtul COMITETUL NAȚIONAL PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ** cu sediul în București, sector 1, Piața Revoluției nr.1A.

Anulează art.2 din Hotărârea nr.47/2020 a CNSU.

Cu recurs în termen de 2 zile de la comunicare.

Pronunțată azi 14.12.2020 la Curtea de Apel București, prin punerea soluției la dispoziția părților, prin intermediul grefei instanței.

PREȘEDINTE
VLADU CREVON MĂDĂLINA

JUDECĂTOR
ELENA DUMITRACHE VERONICA

JUDECĂTOR
DOLACHE DAMIAN

GREFIER
CONSTANTIN DOINA

STIRIPEȘURSEI