

204/2021

14-10-2021

anulare act administrativ

Curtea de Apel CONSTANTA

Cod ECLI ECLI:RO:CACTA:2021:016.\_\_\_\_\_

Operator de date cu caracter personal 3170

Dosar nr. \_\_\_\_\_

R O M Â N I A

CURTEA DE APEL C\_\_\_\_\_

SECȚIA A II-A CIVILĂ, DE C\_\_\_\_\_ ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

Sentința civilă nr. 204/2021

Ședința publică de la 14 octombrie 2021

Completul compus din:

PREȘEDINTE O \_\_\_ D \_\_\_\_\_

Grefier L \_\_\_\_\_ B \_\_\_\_\_

S-a luat în examinare acțiunea în contencios administrativ promovată de reclamanta A \_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_, cu sediul în ----, în contradictoriu cu pârâții B \_\_\_\_\_ B \_\_\_\_\_, cu sediul în ---- și C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_, cu sediul în ----, având ca obiect anulare act administrativ -suspendare executare act administrativ.

La apelul nominal făcut în ședința publică se prezintă pentru reclamantă ---- în calitate de președinte al asociației, consilier juridic \_\_\_\_\_ pentru pârâțul C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_, în baza delegației nr. \_\_\_\_\_/S3/PR/13.10.2021, lipsă fiind pârâțul B \_\_\_\_\_ B \_\_\_\_\_.

Procedura de citare este legal îndeplinită cu respectarea dispozițiilor art. 153 cod de procedură civilă.

Acțiunea este timbrată cu taxă judiciară de timbru în cuantum de 70 lei, conform chitanțelor aflate în copie la fila 45 dosar.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință, prin care s-au evidențiat părțile, obiectul litigiului, măsuri privitoare la modalitatea de îndeplinire a procedurii de citare, stadiul procesual și faptul că la data de 11.10.2021 B \_\_\_\_\_ B \_\_\_\_\_ a depus la dosar întâmpinare în original, iar la data de 13.10.2021, C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ a depus la dosar note de ședință.

Prin Notele de ședință formulate de C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ s-a solicitat respingerea excepției tardivității.

Reprezentantul legal al reclamantei arată că a luat cunoștință de notele de ședință din dosarul electronic.

Consilier juridic \_\_\_\_\_ pentru pârâțul C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_, întrebată fiind, arată că i-a fost comunicată cererea completatoare.

Instanța comunică câte un exemplar al întâmpinării depuse de pârâțul B \_\_\_\_\_ B \_\_\_\_\_, în original, reprezentantului legal al reclamantei.

Având în vedere că s-au invocat mai multe excepții în prezenta cauză în primul rând instanța pune în discuția părților verificarea competenței în temeiul art. 131 Cod procedură civilă.

Reclamanta prin reprezentant legal, consideră că Curtea de Apel este competentă să judece prezenta cauză.

Consilier juridic \_\_\_\_\_ pentru pârâțul C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ apreciază că, Curtea de Apel C \_\_\_\_\_ este competentă a judeca prezenta cauză.

În temeiul art.131 Cod procedură civilă, raportat la disp. art. 10 din Legea nr.554/2004, față de emitentul actelor a cărei anulare se solicită în prezenta cauză, constată competența teritorială, materială și generală a Curții de Apel C \_\_\_\_\_ în soluționarea prezentei cauze.

Cu privire la estimarea duratei procesului,

Reprezentantul reclamantei arată că un termen de judecată iar reprezentantul pârâtei un termen de judecată.

Instanța estimează durata procesului la un termen de judecată.

Cu privire la excepția netimbrării instanța pune în discuție dacă se insistă în excepție.

A fost depusă taxa de timbru la termenul trecut și pentru cererea de anulare și pentru cererea de suspendare.

Instanța constată cauza ca fiind legal timbrată și prin urmare excepțiile netimbrării sunt nefondate.

Cu privire la excepția decăderii din dreptul de a propune probe și a invoca excepții ca urmare a nedeunerii întâmpinărilor în termenul formulat de instanță.

Reclamanta prin reprezentant legal solicită admiterea excepției.

Consilier juridic \_\_\_\_\_ pentru pârâtul C\_\_\_\_\_ C\_\_\_\_\_ C\_\_\_\_\_, solicită respingerea excepției tardivității formulării întâmpinării depuse de Minister ținând cont de motivele expuse pe larg în notele de ședință.

Instanța respinge ca nefondată excepția decăderii din dreptul de a propune probe și a invoca excepții ca urmare a nedepunerii întâmpinării cu cel puțin trei zile înainte de termenul de judecată constatând că, sancțiunea decăderii se aplică dosar în cazul nerespectării termenelor prevăzute de lege, aceasta este un termen stabilit de către judecător în baza caracterului urgent al cauzei așa cum a fost stabilit de către Curtea Constituțională prin decizia de neconstituționalitate, prin urmare nu există o procedură pentru judecata prezentei cauze instanța a stabilit termenul fără a prevedea însă sancțiunea decăderii corelativ cu nedepunerea cu cel puțin trei zile. Pentru aceste motive excepția este neîntemeiată.

Prin cele două întâmpinări s-a invocat atât de către Guvern cât și de C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ excepția inadmisibilității pentru lipsa procedurii prealabile, excepția lipsei de interes în întâmpinarea Guvernului apare ca vizând lipsa de obiect întrucât prin H.G. atacat se modifică hotărârea de Guvern anterioară care a fost anulată. Excepția lipsei de interes invocată de M.A.I. vizează inexistența unui interes și ar putea duce și la o lipsa de calitate procesuală activă în temeiul deciziei 8/2020 a Î.C.C.J. Excepția va fi discutată din aceste două perspective. Acordă cuvântul în susținerea excepțiilor.

Consilier juridic \_\_\_\_\_, având cuvântul pentru pârâțul C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_, referitor la excepția lipsei procedurii prealabile solicită a fi admisă astfel cum a fost formulată respectiv cea de interes chiar și obiect având în vedere având în vedere că actul care face obiectul prezentei contestații și-a epuizat efectele.

Prin cererea modificatoare s-a solicitat și anularea unei hotărâri de Guvern nr.80/2020, apare ca fiind comunicată pârâțului prin e-mail și prin fax, fiind vorba de hotărârea prin care s-a prelungit starea de alertă după data de 7.10. 2021.

Și pentru această hotărâre, reprezentanta pârâtului arată că invocă aceeași excepție, respectiv inadmisibilitatea pentru lipsa procedurii și lipsa de interes, având aceleași concluzii de admitere.

Reclamanta prin reprezentant legal asupra excepției lipsei de interes solicită respingerea acestui aspect întrucât A\_\_\_\_\_ A\_\_\_\_ A\_\_\_\_\_ dovedește atât calitate procesuală cât și interes întrucât prin Statutul Asociației – art.7, subscrisa are interese publice, scopuri și obiective cu beneficiu public. Mai mult decât atât Hotărârea 1015/2021, ce face subiectul prezentului litigiu îngrădește anumite drepturi și libertăți ale membrilor asociației D\_\_\_\_\_ dar și a ONG –ului în speță cu privire la desfășurarea activității.

Referitor la lipsa procedurii prealabile asupra respingerii acestui capăt de cerere din partea pârâților, pe cale de excepție invocată de Guvern, solicită a se respinge întrucât conf. art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004, a contenciosului administrativ, plângerea prealabilă nu mai este necesară întrucât hotărârea de Guvern atacată în prezenta cauză a provocat la data introducerii acțiunii în instanță efecte juridice și a intrat în circuitul civil.

Instanța se va pronunța asupra excepțiilor odată cu fondul cauzei prin aceeași hotărâre și pune în vedere părților prezente să precizeze dacă mai are alte cereri în cauză.

Atât reclamanta prin reprezentant legal cât și pârâtul C\_\_\_\_\_ C\_\_\_\_\_ C\_\_\_\_\_ C\_\_\_\_ consilier juridic arată că nu au alte cereri de formulat.

Instanța constată terminată cercetarea procesului și declară deschise dezbaterile.

Reclamanta prin reprezentant legal arată că asupra capătului 4 din întâmpinarea Guvernului solicită respingerea celor cerute întrucât hotărârea de Guvern 1015/2021 nu poate fi raportată la prevederile art. 5 alin.3 din Legea 554/2004, întrucât în textul de lege menționat este vorba de citează – asediu, război ori urgență – iar în speță HG nr.1015/2021 face doar referire și este un dispozitiv normativ cu privire doar la prelungirea stării de alertă. Analizând, Asociația reține faptul că B \_\_\_\_\_ B \_\_\_\_\_ dorește respingerea acțiunii întrucât pe cale de excepție Guvernul subliniază lipsa de interes despre care s-a discutat anterior. Conform art. 33 din Codul de procedură civilă citează „, cu toate acestea chiar dacă interesul nu este născut și actual se poate formula o cerere cu scopul de a preveni încălcarea unui drept subiectiv amenințat”. Prin Statutul Asociației se subliniază faptul că subscrisa cu scopul intereselor membrilor, drepturilor copilului, drepturilor și libertăților omului, drept pentru care se înțelege legalitatea și interesul în prezentul proces. Pe fondul cauzei, a se reține faptul că subscrisa nu caută crearea unei polemici cu pârâții în prezenta cauză ci subliniază și evidențiază legalitatea, corectitudinea și caracterul justițiar al acestor acte normative dar și al părților emitente. Întrucât Hotărârea de Guvern 932/2021 a fost anulată de către Curtea de Apel Cluj în dosarul \_\_\_\_\_, Hotărâre pronunțată la data de 23.09.2021, orice act normativ ce aduce completări ori modificări acesteia din urmă este lovit de nulitate. În notele scrise depuse la dosar pârâta M.A.I. încearcă să ducă în eroare completul de judecată întrucât se evidențiază faptul că subscrisa nu ar avea cunoștință de situația hotărârii pronunțată la Cluj în dosarul sus menționat. Față de aceste aspecte, A \_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_ a înțeles față de prima zi a depunerii acțiunii pe rolul Curții de Apel C \_\_\_\_\_ situația în fond a dosarului \_\_\_\_\_, dosar în care a fost anulată H.G. 932/2021. Cercetând și exercitându-și rolul activ instanța poate observa că subscrisa a solicitat suspendarea hotărârii de guvern 1115/2021 în primă fază până la soluționarea concretă a speței de la Curtea de Apel Cluj. Ori, în primă etapă dorește suspendarea Hotărârii de Guvern nr. 1115/2021 până la definitivarea hotărârii din dosarul \_\_\_\_\_ întrucât nu are la cunoștință dacă perioada de recurs a curs.

Pentru a putea fi folosită ca izvor de drept hotărârea dată în dosarul \_\_\_\_\_ se constată legalitatea cererii de chemare în judecată în prezenta cauză prin admiterea în totalitate. Totodată subliniază faptul că Hotărârea de Guvern nr.

1015/2021 aduce modificări și completări hotărârii 923/2021, Este stipulat, se dorește ori Guvernul aduce la cunoștință faptul că se dorește și citează „persoanele fizice să fie obligate să facă dovada vaccinării prin intermediul certificatului digital al U.E. privind Covid-19”. Ori, pe cale de consecință pe teritoriul României nu există deocamdată un document normativ ce să implementeze la stadiul inițial prezența certificatului digital al U.E. privind virusul Covid-19. Față de aceste aspecte subscrisa consideră că și-a expus punctul de vedere, a luat la cunoștință de concluziile scrise ale părților. De asemenea aduce la cunoștință instanței că întâmpinările le consideră ambigue, repetitive în esență ce pe alocuri duc instanța în eroare asupra analizei de fond. În concluzie, solicită admiterea cererii de chemare în judecată așa cum a fost formulată cât și a cererii modificatoare de chemare în judecată.

Consilier juridic \_\_\_\_\_, având cuvântul pentru pârâtul C\_\_\_\_\_ C\_\_\_\_\_ C\_\_\_\_\_ susține concluzii de respingerea cererii formulată de reclamant, în principal ca inadmisibilă și în secundar ca neîntemeiată ținând cont de motivele expuse pe larg în cuprinsul întâmpinării și în notele de ședință.

Instanța rămâne în pronunțare cu privire la excepțiile invocate în prezenta cauză și pe fondul cauzei asupra cererii introductive, a cererii modificatoare și a cererilor de suspendare.

C U R T E A,

Asupra acțiunii în contencios administrativ de față, deliberând constată următoarele:

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată pe rolul Curții de Apel C\_\_\_\_\_ sub nr. \_\_\_\_\_, la data de 29.09.2021 și modificată prin cererea din data de



7.10.2021 reclamanta A\_\_\_\_\_ A\_\_\_\_\_ A\_\_\_\_\_ (A.D.C.) a chemat în judecată pe pârâții B\_\_\_\_\_ B\_\_\_\_\_ și C\_\_\_\_\_ C\_\_\_\_\_ C\_\_\_\_\_ C\_\_\_\_\_ C\_\_\_\_\_ C\_\_\_\_\_ Juridică, solicitând ca prin hotărâre judecătorească a se dispune anularea în totalitate a H.G. nr. 1015 din 23.09.2021, a H.G. nr 80 din 6.10.2021 precum și suspendarea acestor hotărâri.

În motivarea cererii de chemare în judecată, reclamanta a menționat în fapt că este o persoană juridică de drept privat, care are drept scop promovarea sferei de asistență socială și protecția copiilor, promovarea și apărarea drepturilor și libertăților membrilor săi, promovarea acțiunilor de voluntariat, promovarea incluziunii sociale a copiilor și a tinerilor din sistemul de protecție socială, fiind astfel direct îndreptățită să formuleze prezenta acțiune.

H.G. 1015/2021 are drept rol modificarea anexelor nr 2 și 3 la HG 932/2021 privind prelungirea stării de alertă începând cu data de 10.09.2021 și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de Covid-19. Prin hotărârea pronunțată de Curtea de Apel Cluj în dosarul nr \_\_\_\_\_ la data de 28.09.2021 a fost anulată în întregime H.G. 932/2021, asupra căruia actul sesizat face modificări și completări. D\_\_\_ fiind că hotărârea Curții de Apel Cluj este executorie de drept, H.G. 1015/2021 nu mai poate produce efecte și trebuie anulată.

În continuare reclamanta redă o parte din nota de fundamentare a HG 1015/2021 și prezintă măsurile dispuse pe perioada stării de alertă, precizând că nota de fundamentare nu prevede expres deplasarea persoanei de 65 de ani și peste această vârstă pentru efectuarea de cumpărături, ceea ce este contrar Constituției României cu privire la acest drept fundamental. Astfel, pe lângă nulitatea determinată de anularea H.G. 923/2021, actul atacat este lovit de nulitate și ca urmare a încălcării drepturilor fundamentale ale persoanelor pentru care nu se prevăd excepții de la părăsirea domiciliului.

Prin precizările din data de 7.10.2021, reclamanta a menționat că principalul element de noutate se referă la persoanele cu vârstă mai mică de 12 ani, pentru care nu este necesară prezentarea rezultatului testului negativ. S-a precizat că dată fiind anularea H.G. 932/2021 prin sentința Curții de Apel Cluj, motivul care stă la baza cererii de suspendare a executării H.G. 1015/2021 este chiar anularea hotărârii pe care aceasta din urmă o completează și modifică, suspendarea urmând a fi dispusă până la soluționarea recursului față de soluția Curții de Apel Cluj.

Prin cererea modificatoare din data de 7.10.2021, reclamanta a menționat că solicită și anularea Hotărârii nr. 80/2021 din 06.10.2021 prin care se propune prelungirea stării de alertă și a măsurilor necesare a fi aplicate pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID -19, cu menținerea măsurilor adoptate în Hotărârea de Guvern nr.932 din 9 septembrie 2021, cu modificările și completările ulterioare și că motivarea cererii va fi depusă ulterior, motivul principal al cererii de anulare și suspendare a acestei HG fiind același cu cel invocat pentru HG 1015/2021 și anume anularea HG 923/2021.

Prin întâmpinare pârâtul B\_\_\_\_\_ B\_\_\_\_\_ a solicitat, pe cale de excepție, respingerea cererii de chemare în judecată, ca fiind lipsită de interes; respingerea cererii de chemare în judecată, ca inadmisibilă, pentru lipsa plângerii administrative prealabile; respingerea cererii de suspendare a Hotărârii Guvernului nr.1015/2021 ca inadmisibilă, raportat la prevederile art.5 alin.(3), precum și la cele ale art.7 din Legea nr.554/2004, pe cale de excepție; respingerea cererii de chemare în judecată, ca neîntemeiată.

Solicită a se observa că reclamanta nu face dovada interesului de a promova prezenta cerere prin care solicită anularea actului administrativ contestat, 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.

În cauza dedusă judecătii, 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.

Menționează că art.8 alin.(11) 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".

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

În ceea ce privește neîndeplinirea procedurii administrative prealabile, sub aspectul regularității învestirii instanței specializate de contencios administrativ cu cererea prin care se solicită anularea Hotărârii Guvernului nr. 1015/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 08 aprilie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, față de natura juridică a actului administrativ contestat, 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.. invocă neîndeplinirea procedurii prealabile, condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, astfel cum prevăd dispozițiile imperative ale art.7 din Legea nr.554/2004.

În cauza dedusă judecății, atât timp cât reclamanta solicită, în subsidiar, anularea Hotărârii Guvernului nr. 1015/2021, este necesară, ca o 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 Hotărârii Guvernului nr.1015/2021, consideră că cererea este inadmisibilă, astfel încât solicită respingerea acesteia.

În ceea ce privește inadmisibilitatea cererii de suspendare a Hotărârii Guvernului nr. 1015/2021, arată că sub aspectul regularității învestirii instanței specializate de contencios administrativ cu cererea de suspendare a Hotărârii Guvernului nr. 1015/2021, solicitarea privind pronunțarea unei hotărâri judecătorești prin care instanța de contencios administrativ să dispună suspendarea este inadmisibilă prin raportare la prevederile art.5 alin.(3) din Legea nr.554/2004.

În acest sens, redă din preambulul Hotărârii Guvernului nr. 1015/2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 14 martie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, acest act administrativ a fost adoptat: „având în vedere faptul că evaluarea realizată în baza 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, cu modificările și completările ulterioare, indică necesitatea menținerii unui răspuns

amplificat la situația de urgență determinată de răspândirea noului coronavirus, aspecte materializate în cuprinsul documentului intitulat „Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 7.03.2021”, întocmit la nivelul Centrului N\_\_\_\_\_ de Conducere și Coordonare a Intervenției, precum și ținând seama de propunerile cuprinse în Hotărârea Comitetului N\_\_\_\_\_ pentru Situații de Urgență nr. 16/2021 privind propunerea prelungirii stării de alertă și a măsurilor necesare a fi aplicate pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19”.

Totodată, menționează că temeiul legal al adoptării respectivei hotărâri a Guvernului l-au constituit dispozițiile 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.

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, reclamanta 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.

Pe fondul cauzei, a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată, ca neîntemeiată.

Pârâtul C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ C \_\_\_ întâmpinare a invocat excepția inadmisibilității cererii de chemare în judecată ca urmare a lipsei procedurii prealabile, în raport de art 7 din legea 554/2004 și art 193 cod proc civ, arătând că persoana care se consideră vătămată în drepturile sale nu doar că trebuie să realizeze procedura prealabilă, dar trebuie să aștepte și comunicarea răspunsului sau împlinirea termenului de 30 de zile de la data înregistrării plângerii la autoritatea emitentă. În cazul de față, reclamanta s-a adresat instanței de contencios administrativ fără a face dovada îndeplinirii procedurii prealabile. În cazul actului administrativ normativ obligativitatea formulării plângerii prealabile subzistă și după modificările aduse dispozițiilor art 7 din legea 554/2004 prin legea 212/2018, prin introducerea alineatului 5, excepția vizată de respectivul alineat vizând actele administrative cu caracter individual. În cazul actului administrativ normativ procedura prealabilă poate fi efectuată oricând.

De asemenea, pârâtul MAI a invocat excepția lipsei de interes a reclamantei în formularea cererii de chemare în judecată, dat fiind că nu a invocat vătămarea pentru fiecare măsură conținută de actul administrativ, nu a oferit indicații concrete cu privire la conținutul efectiv al acestei afectări și impactul pe care îl produc măsurile actului administrativ asupra sa.

Pe fondul cauzei, pârâtul MAI a solicitat respingerea acțiunii ca nefondată, dat fiind că nu s-a făcut dovada unei vătămări a reclamantei prin actele contestate, iar decizia Curții de Apel Cluj prin care a fost anulată HG 932/2021 nu este definitivă, motiv pentru care raționamentul reclamantei este eronat.

În ceea ce privește cererea de suspendare a HG 1015/2021, pârâtul MAI a menționat că aceasta este inadmisibilă, dat fiind că se încadrează în situațiile de

excepție prev de art 5 alin 3 din legea 554/2004 fiind un act emis pentru înlăturarea consecințelor epidemiei COVID-19.

La termenul de judecată din data de 14.10.2021, pârâtul MAI a invocat excepțiile inadmisibilității cererii de suspendare și a celei de anulare pentru aceleași considerente expuse în întâmpinare și pentru HG 80/2021.

Conform art 248 cod proc civ, instanța se va pronunța cu prioritate asupra excepțiilor de procedură sau de fond care fac inutilă cercetarea fondului cauzei.

În ceea ce privește excepția de inadmisibilitate a cererii de suspendare invocată de ambii pârâți din perspectiva exceptării prin raportare la prevederile art. 5 alin. 3 din Legea nr.554/2004, Curtea o consideră întemeiată și o va admite.

Conform art. 14 din Legea contenciosului administrativ, în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond.

Art. 15 din aceeași lege stipulează că suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant, pentru motivele prevăzute la art. 14, și prin cererea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat. În acest caz, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea definitivă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, până la soluționarea acțiunii în fond. Dispozițiile art. 14 alin. (2) - (7) se aplică în mod corespunzător.

Procedând la analiza excepției inadmisibilității prin prisma dispozițiilor art. 5 alin 3 din Legea nr. 554/2004, Curtea constată că potrivit acestui text de lege în litigiile referitoare la actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor nu sunt aplicabile prevederile art. 14.

Hotărârea Guvernului nr. 1015/2021 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 N\_\_\_\_\_ 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 1 hotărârea Guvernului nr.557/2016 privind managementul tipurilor de risc, având în vedere faptul că evaluarea realizată în baza 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, cu modificările și completările ulterioare, indică necesitatea menținerii unui răspuns amplificat la situația de urgență determinată de răspândirea noului coronavirus, aspecte materializate în cuprinsul documentului intitulat „Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS- CoV-2 pe teritoriul României la data de 7.03.2021", întocmit la nivelul Centrului N\_\_\_\_\_ de Conducere și Coordonare a Intervenției,



ținând seama de propunerile cuprinse în Hotărârea Comitetului N\_\_\_\_\_ pentru Situații de Urgență nr. 16/2021 privind propunerea prelungirii stării de alertă și a măsurilor necesare a fi aplicate pe durata acesteia 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. 3 din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare.

În preambulul HG 1090/2021 ( la care reclamanta face referire ca fiind HG 80/2021, deși în realitate este vorba despre hotărârea nr 80/2021 a Comitetului pentru Situații de Urgență) se menționează că aceasta a fost adoptată înănd 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 modificările și 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 și completările ulterioare, luând în considerare prevederile art. 16 alin. (1) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul N\_\_\_\_\_ 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 evaluarea realizată în baza 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, cu modificările și completările ulterioare, indică necesitatea menținerii unui răspuns amplificat la situația de urgență determinată de răspândirea noului coronavirus, aspecte materializate în cuprinsul documentului intitulat „Analiza factorilor de risc privind managementul situației de urgență generate de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României la data de 5.10.2021“, întocmit la nivelul Centrului N\_\_\_\_\_ de Coordonare și Conducere a Intervenției, ținând seama de propunerile cuprinse în Hotărârea Comitetului N\_\_\_\_\_ pentru Situații de Urgență nr. 80/2021 privind propunerea prelungirii stării de alertă și a măsurilor necesare a fi aplicate pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

Curtea reține că măsurile au fost luate propuse pe o perioadă limitată de timp, de câte 30 de zile, având ca finalitate limitarea numărului de persoane infectate la nivel național. Consecința cea mai importantă a epidemiei SARS COV 2 este presiunea constantă asupra sistemului sanitar, presiune cauzată în mod evident de numărul mare de persoane infectate într-o perioadă scurtă de timp. Or, în condițiile în care prin actul administrativ ce face obiectul cauzei se urmărește tocmai limitarea numărului de persoane infectate, în mod evident finalitatea urmărită la adoptarea lui este aceea de înlăturare a consecințelor epidemiei și nu exclusiv aceea de prevenire a răspândirii sale. Fiind vorba de un act adoptat pentru combaterea efectelor pandemiei SARS COV 2, COVID -19, acesta se circumscrie sferei actelor administrative exceptate de la suspendare, potrivit dispozițiilor art. 5 al. 3 din Legea nr. 554/2004.

Hotărârea Guvernului nr. 1015/2021 și cea emisă pe baza Hotărârii 80/2021 a CNSU ( HG 1090/2021), față de care s-a solicitat anularea sunt acte administrative cu caracter normativ, de reglementare, prin care a fost instituită starea de alertă pe întreg teritoriul țării și prin care au fost stabilite măsurile aplicabile pe durata acestei stări. Aceste acte nu au o natură politică și nu vizează raporturile de natură politică ale Guvernului cu Parlamentul, ci au fost adoptate în baza și în vederea executării legii (Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19). Prin urmare, aceste acte

reglementează măsuri în vederea combaterii efectelor unei epidemii, motiv pentru care se încadrează în situația de excepție prev de art 5 din legea 554/2004, neputând face obiectul cererii de suspendare a executării.

De altfel, în acest sens a statuat și Curtea Constituțională prin decizia nr 392 din 8.06.2021 publicată în Monitorul Oficial la data de 12.06.2021, în care la paragraful 46 a reținut că în ceea ce privește actele administrative emise pentru înlăturarea consecințelor epidemiilor, suspendarea nu este posibilă.

Reținând că pentru a fi o veritabilă excepție inadmisibilitatea trebuie să vizeze situațiile în care dreptul la sesizare al instanței nu este prevăzut de lege ori atunci când condițiile de admisibilitate ale căii procedurale alese de parte nu sunt îndeplinite prin raportare la dispozițiile legale, Curtea de apel constată că reclamanta a întreprins un demers juridic interzis de lege, prin solicitarea sa de suspendare a executării a două hotărâri de guvern care reglementează în domeniul combaterii epidemiilor, motiv pentru care va admite excepția inadmisibilității cererii de suspendare și va respinge ca inadmisibile cererile de suspendare a executării H.G. 1015/2021 și a H.G. 80/2021 formulate de reclamanta A\_\_\_\_\_ A\_\_\_\_\_ în contradictoriu cu pârâții B\_\_\_\_\_ B\_\_\_\_\_ și C\_\_\_\_\_ C\_\_\_\_\_ C\_\_\_\_\_.

În ceea ce privește excepția inadmisibilității cererii de anulare a celor două hotărâri de guvern, ca urmare a neparcurgerii procedurii plângerii prelabile, instanța reține că potrivit prevederilor art. 7 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, „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 ”.

Legiuitorul a înțeles astfel să stabilească, în sarcina persoanei care se consideră vătămată prin emiterea unui act administrativ, obligația de a formula plângere prealabilă anterior investirii instanței cu soluționarea cererii de anulare a actului contestat, îndeplinirea întocmai a acestei obligații fiind una dintre condițiile admisibilității acțiunii.

Mai mult, potrivit prevederilor ale art. 8 alin (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează obiectul acțiunii judiciare în această materie, „persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la ort. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale”.

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. Această prevedere generală este preluată și în legea 554/2004, în care în art 12 se menționează necesitatea anexării dovezii îndeplinirii plângerii prelabile 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 judecării cererea vizând anularea actului administrativ.

Excepțiile de la această regulă sunt reglementate de alin. (5) al art. 7 din legea nr. 554/2004, și între acestea se regăsește și cea care vizează ”acțiunile îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice”. Pe de altă parte, conform art 7 alin 11 din legea 554/2004 în cazul actului administrativ normativ plângerea prealabilă poate fi formulată oricând, motiv pentru care instanța apreciază că această excepția de la obligația formulării plângerii prealabile în cazul actelor care au intrat în circuitul civil și au produs efecte se referă exclusiv la actele administrative individuale, și la cele normative.

O interpretare contrară ar conduce la concluzia că din moment ce actele normative reprezentate de Hotărâri de Guvern își produc efecte juridice chiar de la momentul publicării în Monitorul Oficial, nu ar mai fi obligatorie formularea plângerii prealabile în cazul acțiunilor ce au ca obiect actele administrative normative. Or, o astfel de interpretare ar veni însă în contradicție cu prevederile art. 7 alin. (11) din legea nr. 554/2004, care stabilește caracterul obligatoriu al plângerii prealabile în cazul actului administrativ normativ, singura derogare de la regula instituită în alin. (1) a art. 7 referindu-se la termenul de exercitare a procedurii prealabile.

Referitor la condiția producerii efectelor juridice de către actul administrativ normativ, emis cu respectarea legii sau dimpotrivă, se reține că acesta produce consecințe sau se aplică, de regulă, de la data publicării sale, astfel că se supune regulilor specifice normelor juridice, iar efectele produse pe perioada sa de activitate constau, de regulă, în emiterea sau întocmirea unor acte administrative individuale pe baza actului normativ.

Nu se poate considera că prin intermediul actului administrativ normativ se creează direct drepturi în privința persoanelor fizice sau juridice care \_\_\_\_\_ cu autoritatea publică, întrucât el reprezintă dreptul obiectiv din care coboară drepturile subiective ale particularilor, într-o multitudine de situații, care nu pot fi determinate sau controlate. Efectele concrete ale actului

normativ se relevă în actele individuale emise în aplicarea sa, în acest sens putând fi înțeleasă producerea efectelor juridice.

Pe de altă parte, actul administrativ normativ nu este susceptibil să \_\_\_\_\_, noțiune specifică dreptului civil folosită în referire la bunuri și drepturi și doar în cazuri expres reglementate cu privire la acte. Așadar, actul administrativ în sine nu \_\_\_\_\_, ci produce efecte în cadrul acestuia, îl influențează, atrage o modificare concretă a realității juridice existente anterior emiterii lui. Actul nu circulă, nu \_\_\_\_\_ transferă în circuitul civil, doar drepturile pe care le conferă titularului se pot transmite în condițiile legii, dacă respectivul act nu este intim atașat de titular.

Cu atât mai mult, dacă actul individual nu \_\_\_\_\_ pentru actul normativ nu se poate imagina asemenea situație sau efect, astfel că actul administrativ cu caracter normativ nu poate \_\_\_\_\_, rezervat bunurilor și drepturilor care poartă asupra acestora, numai drepturile determinate prin actele individuale emise sau întocmite pe baza actului normativ. Prin urmare în privința actelor normative atacate în cauză nu este aplicabilă situația de excepție prev de art 7 alin 5 din legea 554/2004.

Ca urmare, având în vedere că în cauza de față se solicită anularea unui act administrativ normativ, iar actele normative produc efecte și \_\_\_\_\_ încă de la intrarea lor în vigoare, excepția prevăzută la alin. (5) al art. 7 din legea nr. 554/2004 neaplicându-li-se, reclamanta trebuia să facă dovada parcurgerii acestei etape prealabile.

Întrucât procedura prealabilă administrativă este reglementată ca o condiție de exercitare a dreptului la acțiune, un fine de neprimire a acțiunii, și este obligatorie, neîndeplinirea ei este sancționată cu respingerea cererii în contencios administrativ, ca inadmisibilă.

Având în vedere că reclamanta nu a înțeles să se conformeze dispozițiilor legale sus-menționate, prin aceea că a investit instanța de judecată cu soluționarea prezentei cauze fără a fi îndeplinit procedura prealabilă, în baza art. 193 C.pr.civ., instanța va admite excepția inadmisibilității și va respinge cererea așa cum a fost modificată, ca inadmisibilă.

PENTRU ACESTE MOTIVE, >ÎN NUMELE LEGII

HOTĂRĂȘTE:

Admite excepțiile inadmisibilității cererii de suspendare a executării H.G. 1015/2021 și a H.G. 80/2021, invocate de pârâți.

Admite excepțiile inadmisibilității cererilor de anulare a H.G. 1015/2021 și a H.G. 80/2021, invocate de pârâți.

Respinge ca inadmisibile cererile de suspendare a executării H.G. 1015/2021 și a H.G. 80/2021 formulate de reclamanta A \_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_ în contradictoriu cu pârâții B \_\_\_\_\_ B \_\_\_\_\_ și C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_.

Respinge ca inadmisibile cererile de anulare a H.G. 1015/2021 și a H.G. 80/2021 formulate de reclamanta A \_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_ în contradictoriu cu pârâții B \_\_\_\_\_ B \_\_\_\_\_ și C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_ C \_\_\_\_\_.

Cu recurs în 5 zile de la comunicare pentru capătul de cerere vizând suspendarea executării H.G. 1015/2021 și a H.G. 80/2021.

Cererea de recurs se va depune la Curtea de Apel C \_\_\_\_\_, sub sancțiunea anulării.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților conform art.402 teza a II-a co procedură civilă, azi, 14.10.2021.

Președinte,

O\_\_\_ D\_\_\_\_\_

Grefier,

L\_\_\_\_\_ B\_\_\_\_\_

L.B. 20 Octombrie 2021



Red.hot. jud. O.D./22.10.2021

4ex/

Acest document este preluat și procesat de o aplicație realizată gratuit de Wolters Kluwer Romania pentru Fundatia RoLII.

Conținutul său poate fi preluat și utilizat cu citarea sursei: [www.rolii.ro](http://www.rolii.ro)