**HOT. 30**

**Dosar nr. ...**

R O M Â N I A

CURTEA DE APEL ...

SECŢIA ...

**Sentinţa nr. …**

Şedinţa publică din data de ..

Completul constituit din:

Preşedinte: COD 1015

Grefier: ...

------

Pe rol se află pronunţarea în cauza ... privind cererea de chemare în judecată formulată de reclamanţele SC R1 SA, SC R2, SC R3, SC R4 SRL, SC R5, SC R6 SRL, SC R7 în contradictoriu cu pârâtul GUVERNUL ROMÂNIEI, intervenient accesoriu M.A.I., având ca obiect anulare act administrativ cu caracter normativ.

Dezbaterile în prezenta cauză au avut loc în data de .., fiind consemnate în încheierea de şedinţă din acea dată, care face parte integrantă din prezenta sentinţă şi când, din lipsă de timp pentru deliberare, s-a amânat pronunţarea pentru astăzi, .., dându-se soluţia de faţă;

Curtea de apel,

Prin cererea înregistrată cu nr. ..., reclamantele SC R1 SA, SC R2, SC R3, SC R4 SRL, SC R5, SC R6 SRL, SC R7 au chemat în judecată pârâtul GUVERNUL ROMÂNIEI, în temeiul dispozițiilor Legii 554/2004, solicitând:

1. Anularea dispozițiilor art. 6 pct. 1-3 din Anexa 3 din Hotărârea de Guvern nr. 967/2020;

2. Anularea dispozițiilor art. 6 pct. 1-2 din Anexa nr. 3 din Hotărârea de Guvern nr. 856/2020;

3. Anularea dispozițiilor art. 1 pct. 6 şi 7 din Hotărârea de Guvern nr. 935/2020;

4.Suspendarea tuturor dispoziţiilor sus-arătate, dispozițiilor art. 6 pct. 1-3 din Anexa 3 din Hotărârea de Guvern nr. 967/2020, dispozițiilor art. 6 pct. 1-2 din Anexa nr. 3 din Hotărârea de Guvern nr. 856/2020 şi dispozițiilor art. 1 pct. 6 şi 7 din Hotărârea de Guvern nr. 935/2020, până la soluţionarea definitivă a cauzei.

În motivarea cererii se arată că raportat la dispozițiile art. 53 din Constituţie:

1. dispoziţiile contestate sunt neconstituţionale.

2. dispoziţiile contestate nu sunt necesare şi proporţionale.

3.dispoziţiile contestate nu sunt motivate.

4. dispoziţiile contestate creează situaţii discriminatorii.

I. Cu privire la cererea de anulare a dispoziţiilor din cele trei acte administrative normative.

1.Neconstituţionalitatea restrângerilor de drepturi şi libertăţi dispuse prin Hotărâri ale Guvernului, la propunerea Comitetului Naţional pentru Situaţii de Urgenţă.

Este o componentă a contenciosului administrativ ca instanţa judecătorească să cenzureze politicile organelor administrative manifestate prin acte administrative, atunci când acestea sunt nelegale şi neconstituţionale.

Instanţele de contencios administrativ exercită un control de constituţionalitate asupra acelor acte normative asupra cărora Curtea Constituţională a României nu este competentă să exercite, în speţă, acte normative inferioare legilor, respectiv acte normative secundare al căror emitent sunt organe administrative centrale sau locale: Guvern, ministere şi structuri subordonate ministerelor şi Guvernului.

Aceste aspecte au fost argumentate şi prin sentinţa nr. S1 a Tribunalului ..., prin care a fost admisă o acţiune sinonimă celei de față:

„Normele constituţionale nu disting însă în privinţa hotărârilor Guvernului în funcţie de obiectul acestora. Astfel fiind, în lipsa unui regim constituţional derogator pentru hotărârile Guvernului prin care se instituie starea de alertă, nu se poate conferi, prin acte infraconstituţionale, un asemenea regim cu caracter de excepţie. Ca urmare, hotărârea Guvernului prin care se instituie starea de alertă poate fi doar un act administrativ normativ, deci un act de reglementare secundară care pune în executare un act de reglementare primară.

Hotărârile Guvernului se emit numai pentru "organizarea executării legilor" [art. 108 alin. (2) - Actele Guvernului din capitolul III - Guvernul], în ceea ce priveşte hotărârile Guvernului, tocmai în considerarea naturii lor juridice, legiuitorul constituant a prevăzut competenţa de control a instanţelor de judecată. Sub acest aspect; Curtea Constituţională a reţinut că separaţia puterilor în stat nu înseamnă lipsa unui mecanism de control între puterile statului, ci dimpotrivă, presupune existenta unui control reciproc, precum şi realizarea unui echilibru de forţe între acestea. Actele puterii executive sunt cenzurate pe calea contenciosului administrativ (Decizia nr. 594 din 20 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României', Partea I, nr. 455 din 18 iunie 2008) art. 1 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 stabileşte că "orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanţei de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât şi public".

Dispozițiile art. 53 din Constituţie prevăd:

„Restrângerea exerciţiului unor drepturi sau al unor libertăţi.

(1) Exerciţiul unor drepturi sau al unor libertăţi poate fi restrâns numai prin lege si numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securităţii naţionale, a ordinii, a sănătăţii ori a moralei publice, a drepturilor si a libertăţilor cetăţenilor; desfăşurarea instrucţiei penale; prevenirea consecinţelor unei calamităţi naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

(2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară intr-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporţională cu situatia care a determinat-o, să fie aplicată in mod nediscriminatoriu si fără a aduce atingere existentei dreptului sau a libertăţii

De asemenea, conform dispozițiile art. 45 din Constituţie libertatea economică este o libertate fundamentală.

„Libertatea economică. Accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera iniţiativă si exercitarea acestora în condiţiile legii sunt garantate”.

Totodată, conform dispozițiile art. 135 din Constituţie

„(l) Economia României este economie de piaţă, bazată pe libera iniţiativă şi concurenţă.

(2) Statul trebuie să asigure:

a) libertatea comerţului”.

Prin dispoziţiile contestate s-a anulat libertatea economică şi comercială a persoanelor juridice şi fizice care-şi desfăşoară activitatea în domeniul restaurantelor şi cafenelelor.

Hotărârile de Guvern nu sunt legi în sensul art. 53 din Constituţie.

Potrivit considerentelor Deciziei Curţii Constituţionale nr. 152/2020:

„82. Dispoziţiile art. 4 din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.1/1999 prevăd posibilitatea ca, pe durata stării de asediu sau a stării de urgenţă, exerciţiul unor drepturi şi al unor libertăţi fundamentale să fie restrâns (cu excepţia celor prevăzute la art.32 din ordonanţa de urgenţă, normă care interzice limitarea dreptului la viaţă, cu excepţia cazurilor când decesul este rezultatul unor acte licite de război, tortura şi pedepsele ori tratamentele inumane sau degradante, condamnarea pentru infracţiuni neprevăzute ca atare, potrivit dreptului naţional sau internaţional, precum şi restrângerea accesului liber la justiţie), dar numai în măsura în care situaţia o cere şi cu respectarea art. 53 din Constituţie. Potrivit normei constituţionale, exerciţiul unor drepturi sau al unor libertăţi poate fi restrâns numai prin lege şi numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securităţii naţionale, a ordinii, a sănătăţii ori a moralei publice, a drepturilor şi a libertăţilor cetăţenilor; desfăşurarea instrucţiei penale; prevenirea consecinţelor unei calamităţi naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporţională cu situaţia care a determinat-o (care este aceeaşi cu cea care a determinat instituirea stării de urgenţă), să fie aplicată în mod nediscriminatoriu şi fără a aduce atingere existenţei dreptului sau a libertăţii.”

Nu se pot dispune restrângeri de drepturi şi libertăţi prin Hotărâri ale unui organ administrativ, chiar dacă acesta este Guvernul.

Trimiterile din Preambulul Hotărârii la dispozițiile Legii nr. 55/2020 nu duc la satisfacerea condiţiei prevăzute de dispozițiile art. 53 din Constituţie.

Dispoziţiile Legii nr. 55/2020 nu conţin restrângeri efective de drepturi şi libertăţi. Dispozițiile art. 8 alin. 1 din Legea nr. 55-2020 prevăd că „(1)Pe durata stării de alertă se poate suspenda consumul produselor alimentare şi băuturilor alcoolice şi nealcoolice în spaţiile comune de servire a mesei din restaurante. hoteluri, moteluri, pensiuni, cafenele sau alte localuri publice, atât în interiorul, cât şi la terasele din exteriorul acestora.”

Aşadar, Legea nr. 55/2020 nu produce efecte restrictive sau privative de drepturi şi libertăţi prin ea însăşi, în speţă nu restrânge libertatea economică prin ea însăşi, ci prevede doar posibilitatea ca să se întâmple acest lucru pe durata stării de alertă. Acest aspect este relevat de formularea „se poate” din prevederile legii.

Restrângerea efectivă este dată de Guvern, prin hotărârile sale.

Aşadar, restrângerea libertăţii economice este făcută printr-un act administrativ normativ, nu printr-o lege a Parlamentului, aspect care încalcă dispozițiile art. 53 din Constituţie.

Prin urmare, dispozițiile art. 6 pct. 1-3 din Anexa 3 din Hotărârea de Guvern nr. 967/2020, dispozițiile . art. 6 pct. 1-2 din Anexa nr. 3 din Hotărârea de Guvern nr. 856/2020 şi dispozițiile art. 1 pct. 6 şi 7 din Hotărârea de Guvern nr. 935/2020 conţin dispoziţii neconstituţionale şi se impune anularea acestora.

2.Dispoziţiile actelor administrative criticate nu sunt motivate.

Motivarea actului administrativ presupune indicarea, în cuprinsul acestuia, a temeiurilor de fapt şi de drept pentru care se adoptă o anumită măsură. Motivarea are menirea de a asigura evitarea dobândirii unor puteri discreţionare de către autoritatea administrativă şi de a prezenta într-un mod clar şi neechivoc raţionamentele şi argumentele care fundamentează acea măsură. Motivarea actului administrativ poate ajuta instanţa de contencios administrativ să verifice oportunitatea şi temeinicia acelui act. Acest lucru devine cu atât mai important atunci când actul administrativ produce efecte restrictive sau privative de drepturi şi libertăţi.

În preambulul hotărârilor atacate, singura motivare constă în referirea constantă la un document intitulat ”Analiza factorilor de risc privind managementul situaţiei de urgenţii generată de virusul SARS-COV-2 pe teritoriul României la data de 09.11.2020" întocmit la nivelul Centrului Naţional de Conducere şi Coordonare a Intervenţiei.

Nu a reuşit să identifice acest document în spaţiul public on-line, dar cu siguranţă că pârâtul are posibilitatea de a-1 prezenta instanţei.

În cuprinsul preambulurilor, dincolo de referinţe generice la „situaţia epidemiologică” şi trimiterea expeditivă la documentul sus-arătat, care ar trebui să conţină o analiză a factorilor de risc, nu se furnizează în concret niciun argument ştiinţific pentru care trebuie luate în mod specific anumite măsuri privative ale libertăţii economice, şi nu altele.

Există un document intitulat ”Notă de fundamentare la Hotărârea Guvernului nr. 967/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 14 noiembrie 2020, precum şi stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea şi combaterea efectelor pandemiei de COVID - 19” care conţine o descriere şi analiză a epidemiei, acest document fiind în mare parte identic cu celelalte note de fundamentare care au însoţit fiecare nouă hotărâre de Guvern care a prelungit starea de alertă, diferenţele constând doar în aduceri la zi privind datele celor infectaţi sau internaţi.

Acest document este o analiză generală a situaţiei epidemiologice din ţară şi a capacităţii medicale de gestionare. Acesta nu conţine o analiză punctuală a factorilor de risc sau o ierarhizare a acestora, ci se vorbeşte generic despre luarea unor măsuri de prevenţie prin purtarea de măşti şi păstrarea distanţei sociale/fizice de 1,5 m.

Relevant cu privire la acest document este că nu se invocă niciun argument sau dovadă pentru care restaurantele şi cafenelele ar constitui factori de risc ridicat pentru răspândirea virusului, în condiţiile în care timp de luni de zile s-au impus condiţii stricte de prevenţie constând în distanţarea meselor, purtarea măştilor de personalul angajat, dezinfecţii periodice ale spaţiilor etc.

Nu se explică de ce restaurantele şi cafenelele constituie factori cu grad mai ridicat de risc decât mall-urile şi hipermarketurile sau decât mijloacele de transport în comun care, de multe ori, sunt pline sau arhipline.

Singurul studiu realizat în România cu privire la sursele de răspândire a virusului, de care are cunoştinţă, este cel realizat de cercetători din cadrul Universităţii Bucureşti şi ale Universităţilor din Konstanz şi Maribor şi publicat în data de 22.07.2020, iar printre aspectele reţinute în acest studiu este şi acela că „Cel mai frecvent mod de transmitere a virusului în cadrul primelor reţele inter-umane a fost prin infecţii de natură nosocomială” https://unibuc.ro/prima-analiza-intrarea-covid-iq-in-romania/

Studiul analizează modul de propagare al virusului la începutul epidemiei, în martie. Studiul este accesibil integral doar în limba engleză, dar acesta afirmă, în esenţă, că principala modalitate de răspândire a virusului pe teritoriul României, după ce acesta a ajuns la noi cel mai probabil din Italia, este prin infecţii spitaliceşti. De fapt, ordinea modalităţilor de răspândire este: 1. Infecţii nosocomiale - de la personalul medical sau de la alţi bolnavi (marea majoritate), 2. Infecţii intra-familiale, 3. Infecţii la locul de muncă, şi abia pe ultimul loc 4. Infecţii în spaţii publice închise precum şcoli sau restaurante.

Sunt evidente limitele acestui studiu, având în vedere că a avut în vedere doar datele preliminare privind transmiterea virusului, dar oricum indică faptul că restaurantele reprezintă, alături de alte spaţii publice închise, cel mai scăzut risc de transmitere a virusului.

De fapt, dacă ar fi să ducă concluziile studiului la ultimele consecinţe, cele mai eficiente măsuri care ar preveni răspândirea virusului ar fi închiderea spitalelor şi separarea membrilor familiei. Desigur că oricare din aceste măsuri este absurdă pentru că ar produce efecte medicale negative colosale şi ar încălca cele mai fundamentale drepturi ale omului, dar ar avea capacitatea de a produce efectul urmărit: limitarea răspândirii virusului.

Dar pentru că populaţia nu ar tolera măsuri atât de agresive şi pentru a crea totuşi aparenţa „că se face ceva”, organele administrative au decis să transforme restaurantele în „ţapi ispăşitori” ai epidemiei, dând astfel satisfacţie unei părţi a opiniei publice.

3. Dispoziţia atacată nu este necesară şi proporţională.

Fără îndoială că virusul COV-SARS 2 este periculos şi poate afecta sănătatea şi viaţa celor infectaţi.

Pe de altă parte, pericolul prezentat de acest virus trebuie pus în contextul existenţei şi altor pericole care există în mod natural într-o societate sau pe teritoriul unei ţări, în orice perioadă.

Contextualizarea corectă a unui pericol ajută la conceperea unor măsuri care să fie adecvate şi proporţionale, astfel încât să fie eficiente şi să nu producă efecte disruptive exagerate în societate, care să depăşească prin daunele provocate pericolul evitat prin introducerea lor.

Astfel, simpla raportare la rata infectărilor nu poate fi suficientă pentru justificarea unor măsuri care anulează libertatea economică.

În primul rând, stabilirea valorilor de 1,5 sau 3 cazuri la mie ca praguri cărora le-au fost asociate un grad mai mare sau mai scăzut de pericol este arbitrară şi neştiinţifică.

Este arbitrară pentru că nu se bazează pe un argument epidemiologie care să afirme că aceste niveluri sunt mai periculoase decât altele mai mici sau mai mari.

Este neştiinţifică pentru că se bazează pe rata cazurilor confirmate prin testare, nu pe rata reală a persoanelor infectate, care este cu siguranţă mult mai mare. Diferenţa dintre cele două este importantă în stabilirea ratei fatalităţii şi a periculozităţii concrete a virusului.

În epidemiologie se face diferenţă între numărul de cazuri depistate şi numărul persoanelor infectate. În mod evident, cel de-al doilea este cu mult mai mare. Acesta poate fi mai mare cu un factor de 10 sau de 1000, iar acest lucru trebuie stabilit prin studii epidemiologice pe eşantioane selectate.

În România nu s-au făcut astfel de studii.

Cu toate acestea, se poate aplica o metodă aproximativă de stabilire a ratei reale a persoanelor infectate analizând care este procentul relativ constant al persoanelor testate pozitiv din totalul persoanelor testate într-o perioadă dată.

Or, având în vedere că ultimele date statistice din ultimele săptămâni arată o creştere atât a numărului de cazuri, cât şi a procentului de pozitivitate raportat la numărul total de teste efectuate într-o zi, raportat la testările din perioada anterioară, rezultă un procent aproximativ al cazurilor reale de 20-25% din populaţie. Acest procent a crescut de la aproximativ 5%, rată la care se stabilizase gradul de pozitivitate pe perioada verii.

Procentul de pozitivitate al testelor poate reflecta rata reală de infectare a populaţiei dacă acel procent se menţine în jurul acele... valori o perioadă de timp de mai îndelungată la testările zilnice efectuate (de exemplu, o săptămână), deoarece indică că acel procent nu este unul aleatoriu, ci devine o constantă, chiar dacă una temporară şi provizorie, până când gradul de infectare se modifică din nou în mod substanţial. Dacă procentul de pozitivitate dintr-o zi este aleatoriu, fără a avea capacitatea de a reflecta rata reală a infectărilor, atunci acesta ar trebui să fie izolat de procentele din zilele apropiate, în fiecare zi rezultând un procent diferit. Aşa pare să fi fost situaţia în săptămânile 9-15, când nu a existat un procent constant de pozitivitate, ci fluctuaţii foarte mari de la o zi la alta, în funcţie de eşantionul de persoane testate. În schimb, începând cu săptămâna 21 se poate observa că rata de pozitivitate începe a deveni relativ constantă în jurul valorii de 2-3%, urmată de o creştere relativ uniformă şi stabilizare la 5-6% în săptămânile 29-36, adică lunile august-septembrie, urmate iarăşi de creşteri constante.

Aşadar, rata reală de infectare este mai apropiată de 25% decât de 3 la mie. Rata de 25%, deşi pare foarte mare comparativ cu cea la care se raportează autorităţile, este mult mai realistă, comparativ cu ratele reale de infectare din alte ţări, aşa cum au rezultat acestea din studii epidemiologice biostatistice.

Deşi un procent de infectare de 25% pare mai îngrijorător decât 3 la mie, consideră că nu este.

Rata de infectare în ea însăşi nu este un indicator al virulenţei unui virus. Dacă există multe persoane infectate cu un virus, dar puţine cazuri grave sau decese, atunci acel virus este mai puţin periculos decât un virus cu puţine persoane infectate, dar o rată ridicată a formelor grave sau a deceselor provocate în mod direct. Indicatori mai relevanţi ai periculozităţii unui virus sunt rata formelor grave, respectiv rata fatalităţii.

25% din populaţia rezidentă a României, care este de 19,3 milioane de locuitori (conform https://insse.ro/cms/ ), înseamnă aproximativ 4,8 milioane de persoane infectate.

Astfel, comparând acest număr al totalităţii persoanelor infectate, cu numărul persoanelor spitalizate cu Covid-19 sau numărul persoanelor la ATI cu Covid-19 sau rata deceselor persoanelor infectate cu Covid-19, rezultă o periculozitate mult mai scăzută decât rezultă din titlurile apocaliptice ale presei senzaţionaliste.

Un alt exemplu de punere în context a datelor este numărul de persoane spitalizate cu Covid-19.

Conform datelor furnizate pe https://stirioficiaIe.ro/informatii/buIetin-de-presa-15- noiembrie-2020-ora-i3-oo:

„în unităţile sanitare de profil, numărul total de persoane internate cu COVID-19 este de 12.996. Dintre acestea, 1.169 sunt internate la ATI.”

În primul rând, numărul de 12.996 de persoane internate cu COVID-19 nu reprezintă persoane care sunt internate doar din cauza COVID-19, o parte dintre acestea prezentând comorbidităţi care ar fi dus la spitalizarea acestora indiferent de prezenţa virusului.

În al doilea rând, numărul de 12.996, deşi este mare, trebuie raportat la numărul total de persoane spitalizate în România, pentru a putea vedea care este povara concretă a bolii Covid-19 asupra sistemului medical.

Deşi nu a găsit numărul oficial de persoane spitalizate în prezent în toate unităţile sanitare, a reuşit să găsească numărul de paturi de spital din România într-un Raport al Institutului Naţional de Sănătate Publică din 2017 (https://insp.gov.ro/sites/cnepss/wp- content/uploads/2018/11/SSFR-2017.pdf. pag. 171), care indică faptul că acest număr s-a stabilizat din anul 2011 în jurul a 125.000 de paturi. Astfel, numărul de persoane internate cu Covid-19 reprezintă aproximativ 10% din capacitatea de spitalizare a României - nu este un procent mic, dar nu crede că reprezintă nici un procent care să justifice măsuri draconice.

De asemenea, conform datelor prezentate în Notă de fundamentare la Hotărârea Guvernului nr. 967/2020:

„În prezent, la nivel naţional sistemul sanitar are disponibile 1313 paturi dispuse în cadrul secţiilor de anestezie şi terapie intensivă, iar numărul de persoane aflate în stare critică (1076) reprezintă aproximativ 81,94% (cu 24,33% mai mult faţă de situaţia realizată la prelungirea stării de alertă - ÎL 10.2020) din totalul capacităţii de tratament în aceste secţii şi, de asemenea, aproximativ 1,16% din totalul cazurilor active (în precedenta analiză acest procent se situa la aproximativ 2%)”.

Deşi procentul de 81,94% apare ca fiind îngrijorător, trebuie avut în vedere că majoritatea persoanelor infectate cu SARS-COV-2 care sunt internate la ATI au numeroase alte comorbidităţi foarte grave care au determinat necesitatea unei asistenţe medicale intense, fără a avea legătură directă cu virusul. Adică, chiar şi în absenţa acestui virus, marea majoritate a pacienţilor internaţi în prezent la ATI s-ar fi aflat oricum internaţi în secţii ATI. Acest procent nu poate fi interpretat în sensul că peste 80% din capacitatea naţională a secţiilor ATI este ocupată în mod exclusiv cu persoane infectate, iar fără acest virus ar fi avut ocupate paturile din aceste secţii specializate doar la 20%. O astfel de înţelegere, deşi sugerată de modul de prezentare al acestor date, este pur şi simplu fals şi manipulativ, exploatând absenţa unui context corect şi complet de prezentare.

Un alt aspect care rezultă din fragmentul citat mai sus este numărul foarte mic de paturi la terapie intensivă la nivel naţional: 1313 de locuri, la o populaţie a României de 19,3 milioane, înseamnă foarte puţin. Acest număr vorbeşte mai mult despre nivelul precar al sistemului medical decât despre periculozitatatea virusului, dar şi de cât de puţin au făcut de fapt autorităţile medicale în mai mult de 6 luni de la debutul acestor măsuri pentru a se pregăti în mod temeinic pentru un nou val epidemic.

În al treilea rând, aprecieri asupra presiunii exercitate asupra sistemului medical de noul coronavirus s-ar putea face într-o manieră mai riguroasă din punct de vedere statistic dacă ar cunoaşte numărul de persoane spitalizate şi internate la ATI pe zile/săptămâni/luni din anul 2019 sau pe ultimii 5 sau 10 ani, astfel încât să se poată vedea dacă există un exces de persoane spitalizate sau de persoane internate la ATI comparativ cu ultimii ani.

În aceeaşi Notă de fundamentare analizată mai sus se afirmă că:

„În acest moment, capacitatea sistemului sanitar la nivel naţional depăşeşte 80%, iar la nivel regional şi local, punctual în anumite judeţe, s-a atins capacitatea maximă (ex. Arad, ..., Botoşani, Brăila, Caraş- Severin, Covasna, Dâmboviţa, Dolj, Harghita, Giurgiu, Hunedoara, Olt şi Tulcea), existând intervale în care aceasta este chiar depăşită, fiind necesar transferul pacienţilor între unităţile spitaliceşti ale altor judeţe”.

În condiţiile în care sistemul medical românesc se află într-o stare de perpetuă copleşire de 30 de ani, declaraţiile publice îngrijorate ale autorităţilor medicale privind numerele crescânde de cazuri Covid-19 sau de persoane cu Covid-19 internate în spitale sau la ATI sunt lipsite de valoare în absenţa unui context statistic mai larg care să arate în mod transparent dacă există un exces real de spitalizare faţă de media anterioară, iar dacă există un exces, care este acela.

Astfel, la 4,8 milioane persoane infectate şi 13.000 persoane internate, rezultă o rată de spitalizare de 0,27%, iar raportat la 1.169 de persoane internate la ATI rezultă o rată a formelor grave de 0,024%. De asemenea, la un număr de 4,8 milioane de persoane infectate, un număr de 8926 de persoane infectate cu COV-SARS-2 decedate înseamnă o rată reală a fatalităţii la numărul de persoane infectate de 0,18%, ceea ce este de mai mult de zece ori mai mică decât rata fatalităţii de 2,5% raportată la numărul de persoane confirmate pozitiv.

Rata reală a fatalităţii (IFR - infected fatality rate) de 0,18% este în consonanţă cu concluziile unui meta-studiu realizat de reputatul profesor american John Ioannidis de la Standford University pe baza studiilor privind seroprevalenţa făcute în mai multe ţări din lume:

„Având în vedere aceste limitări, bazându-ne pe datele actuale disponibile, se poate estima că peste jumătate de miliard de oameni au fost infectaţi până la data de 12 septembrie 2020, mult mai mulţi decât cele 29 de milioane de cazuri confirmate în laborator. Majoritatea locurilor au o rată probabilă a fatalităţii persoanelor in fectate mai mică de 0.2%, iar cu măsurile potrivite, non-farmacologice şi precise, care protejează în mod selectiv categoriile vulnerabile de persoane, rata fatalităţii persoanelor infectate ar putea fi coborâtă şi mai mult.”

Meta-studiul sus-citat, publicat şi pe site-ul oficial al OMS, a avut în vedere studii publicate până în data de 12.09.2020. Evident că de la acea dată şi până în prezent rata reală a persoanelor infectate a crescut.

8926 reprezintă, conform datelor oficiale, numărul total de persoane infectate cu COV-SARS-2 decedate anul acesta, până la data de 15.11.2020. Acesta nu reprezintă numărul persoanelor decedate din cauza Covid-19. După cum rezultă din date, peste 95% din persoanele decedate prezentau cel puţin o comorbiditate, iar peste 82% din acestea aveau peste 60 de ani. Media de vârstă a persoanelor decedate este de 70 de ani. Acest lucru nu înseamnă că toate persoanele decedate ar fi decedat oricum, comorbiditatea şi vârsta constituind doar factor de risc suplimentar. Pe de altă parte, este evident că o bună parte din persoanele decedate sufereau de boli grave, unele în faze terminale, virusul reprezentând un factor de favorizare a decesului, nu neapărat o cauză a acestuia. 70% din persoanele decedate sufereau de boli cardiovasculare.

(Sursa: http://va\vv5cnscbt.ro/index.php/analiza-cazuri-confirmate-covidiq/2o8o-

raport-saptamanal-episaptamana44/file)

Faptul că numărul raportat al deceselor persoanelor infectate cu COV-SARS-2 nu este echivalent cu numărul de persoane decedate din cauza Covid-19 a fost confirmat declarativ şi de oficialităţi:

„Ministrul Sănătăţii, Nelu Tătaru, susţine că rata mare a deceselor din România provine din modalitatea de raportare, adică sunt introduse şi decesele celor care au avut comorbidităţi.

„Raportăm efectiv la tot ce înseamnă comorbidităţi. Noi am văzut şi celelalte raportări. De exemplu, sunt unele ţări care dau acea raportare pentru cazurile decedate de SARS-COV-2, fără comorbidităţi sau decesul prin decompensarea acestor comorbidităţi. Noi am ales să raportăm toate decesele care au avut, o dată, cauză SARS- C0V-2, dar şi decompensarea patologiilor concomitente prin prezenţa SARS-C0V-2 şi decesul fiind din acele cauze”.

Profesorul Alexandru Rafila, expert OMS, spune însă că metodologia de raportare, una care include toate decesele de Covid, inclusiv cele din cauza unor boli preexistente, a fost recomandată de Organizaţia Mondială şi că toate ţările fac acest gen de raportare.

”OMS spune că trebuie raportate ca fiind decese datorate infecţiei cu noul coronavirus sau în legătură cu noul coronavirus, aici e o chestiune mai mult de semantică, orice persoană infectată care a murit fie din cauza infecţiei cu coronavirus, fie din cauza unei afecţiuni preexistente şi a fost diagnosticat cu COVID-IQ. Singurele excepţii de la această modalitate de raportare sunt accidentele. Acum, în ceea ce priveşte bolile cronice, situaţia este următoarea: într-o boală cronică, să spunem, chiar într-un stadiu final, s-ar putea ca persoana respectivă să fi trăit o săptămână, o lună, şase luni, un an, iar infecţia cu coronavirus a dus la o grăbire a decesului. Din această cauză, OMS recomandă ca, din punct de vedere statistic, să fie raportată ca infecţie cu noul coronavirus„

Sursa: https://romania.europalibera.org/a/rom%C3%AEnia-%C?%AEn-statisticile- europene-locul-2-la-decese-locul-16-la-cazurile-noi/30Qi0563.html

Aşadar, aşa cum au arătat Ministrul Sănătăţii şi reprezentantul OMS în România, numărul de 8926 sau cel care va fi la momentul la care prezenta cerere va fi citită de instanţă, include toate persoanele infectate cu virus, fără a se avea în vedere totalitatea tabloului clinic al persoanei decedate care poate include boli în fază terminală. Singura excepţie o constituie accidentele. Aşadar, chiar dacă o persoană se prezintă la spital cu infarct miocardic sau este la capătul unui cancer malign în fază terminală, se va considera de plano că infecţia cu coronavirus a grăbit decesul, chiar dacă viaţa acelei persoane atârna de un fir de păr şi ar fi fost suficient orice virus pentru a produce decesul. Singurul motiv pentru care certificatele de deces consemnează Covid-19 fară a se face o analiză efectivă a ponderii comorbidităţilor în producerea rezultatului final al decesului este pentru că aceasta este recomandarea OMS, fără altă justificare şi contrar unei logici simple care solicită o analiză de la caz la caz.

În mod cert există un exces de mortalitate favorizat de Covid-19, însă acesta este mai mic decât numărul de persoane decedate cu noul coronavirus.

Pe de altă parte, chiar dacă ar fi să se raporteze la numărul de persoane decedate cu COV-SARS-2 pe o perioadă determinată (de ex. perioada martie-septembrie 2020, pentru care sunt date statistice colectate), în contextul complet al mortalităţii generale al ţării, rezultă că procentul persoanelor decedate şi infectate este de:

4825 (persoane decedate cu COV-SARS-2 până la 30.09.2020) din 153.284 (total decese înregistrate în România în lunile martie-septembrie 2020) = 3,2% din totalul mortalităţii

Deci 96,8% din persoane au decedat în perioada martie-septembrie 2020 din cauze şi factori non-Covid-19.

Nu afirmă că toate decesele cu COV-SARS-2 erau inevitabile şi în absenţa virusului, însă acestea nu sunt singurele decese evitabile care se produc în România sau într-o ţară dată.

De pildă, conform unui Raport Naţional al Stării de Sănătate a Populaţiei emis de Institutul Naţional de Sănătate Publică în anul 2017 pe baza datelor oferite de INS s-a estimat că la nivelul anului 2016 s-au produs peste 60.000 de decese prevenibile. (pagina 91)

Decesul prevenibil (preventable) include decesele ce ar fi putut fi evitate prin intervenţii de sănătate publică, dar şi prin politici publice care să asigure intervenţia asupra unor factori determinanţi precum stilul de viaţă, factorii social sau de mediu.

Aşadar, la nivel naţional, există mult mai multe decese care pot fi evitate printr-o anumită politică de sănătate publică decât cele cauzate sau favorizate de infecţia cu COV- SARS-2, şi, cu toate acestea, nu s-a acordat nicio atenţie acestora timp de mulţi ani. Orice intervenţie sau măsură luată de stat cu scopul de a produce un anumit beneficiu în societate comportă riscuri şi/sau costuri. Fără o analiză a acestora împreună, riscă să se ia măsuri disproporţionate care, deşi vor produce anumite beneficii sau vor duce la evitarea unor pierderi, vor produce efecte negative colaterale care pot fi mai nocive decât efectele principale pozitive.

Deosebit de relevantă este, în contextul dezbaterii privind cele mai potrivite măsuri pentru prevenirea şi limitarea răspândirii COV-SARS-2, DECLARAŢIA DE LA GREAT BARRINGTON (THE GREAT BARRINGTON DECLARATION) - o propunere de măsuri moderate de combatere şi limitare a virusului, iniţiată de trei prestigioşi epidemiologi de la trei universităţi diferite: Dr. Martin Kulldorff, profesor de medicină la Universitatea Harvard, biostatistician şi epidemiolog cu expertiză în detectarea şi monitorizarea erupţiilor de boli infecţioase şi evaluarea siguranţei vaccinurilor, Dr. Sunetra Gupta, profesor la Universitatea Oxford, epidemiolog cu expertiză în imunologie, dezvoltarea vaccinurilor şi modelarea matematică a bolilor infecţioase, Dr. Jay Bhattacharya, profesor la Şcoala de Medicină a Universităţii Stanford, medic, epidemiolog, economist specializat în sănătate şi expert în politici de sănătate publică axate pe boli infecţioase şi populaţii vulnerabile.

Documentul a fost semnat şi publicat de cei trei profesori de medicină în data de 4 octombrie 2020 la Great Barrington, Massachusets, Statele Unite, şi a fost co-semnat de 44 de profesori şi cercetători în epidemiologie, imunologie, virusologie, boli infecţioase, politici de sănătate, printre care şi un laureat al Premiului Nobel pentru chimie, Michael Levitt. De asemenea, până în prezent a fost semnată on-line de peste 12.000 de cadre universitare medicale şi peste 34.000 de practicieni medicali din toată lumea.

Având în vedere importanţa acestui Act-declaraţie, precum şi de faptul că este scurt şi oferit şi în limba română de către creatorii lui, îl redă în integralitate:

„Declaraţia De La Great Barrington

În calitate de epidemiologi ai bolilor infecţioase şi oameni de ştiinţă cu specializare pe sănătatea publică, suntem foarte îngrijoraţi în legătură cu impactul nociv pe care actualele politici COVID-19 îl au asupra sănătăţii fizice şi psihice. Recomandăm o abordare pe care o numim Protecţie Concentrată.

Suntem de peste tot din lume, atât de dreapta cât şi de stânga. Ne-am dedicat carierele ţelului de a proteja oamenii. Politicile curente de carantinare produc efecte devastatoare asupra sănătăţii publice, atât pe termen scurt cât şi pe termen lung. Rezultatele (şi ne limităm aici la doar câteva) includ rate mai mici de vaccinare a copiilor, înrăutăţirea situaţiei bolilor cardiovasculare, testări mai puţine pentru depistarea cancerului şi un declin al sănătăţii mintale - toate ducând la o mortalitate în exces în anii următori, cei din clasa muncitoare şi cei tineri fiind afectaţi cel mai grav. Ţinerea elevilor şi studenţilor în afara şcolilor este o mare nedreptate.

Continuarea acestor măsuri până când apare un vaccin va provoca daune iremediabile, iar cei care sunt mai puţin privilegiaţi vor suferi disproporţionat de mult.

Din fericire, putem înţelege din ce în ce mai mult acest virus. Ştim că vulnerabilitatea fatală din cauza COVID-19 este de mai bine de o mie de ori mai mare în rândul celor bătrâni şi bolnavi decât în rândul celor tineri. De fapt, pentru copii. COVID-19 este mai puţin periculoasă decât multe alte rele, inclusiv gripa.

Pe măsură ce imunitatea creşte în rândul populaţiei, riscul infectării devine pentru toţi mai mic - inclusiv pentru cei vulnerabili. Ştim că, în final, toate populaţiile vor obţine imunitatea colectivă — adică punctul la care rata noilor infectări este stabilă - şi că acest lucru poate fi ajutat (dar nu este dependent) de un vaccin. Scopul nostru, deci, ar trebui să fie acela de a minimiza mortalitatea şi suferinţa socială până când obţinem imunitatea.

Abordarea cea mai înţeleaptă şi blândă, care pune în balanţă riscurile şi beneficiile obţinerii imunităţii colective, este să permitem celor care au un risc minim de moarte sâ- si trăiască vieţile în normalitate si să consolideze imunitatea la virus prin infectare naturală. în acelaşi timp, trebuie să protejăm mai bine pe cei care au riscul cel mai mare. Aceasta este ceea ce numim Protecţie Concentrată.

Adoptarea de măsuri pentru a-i proteja pe cei vulnerabili ar trebui să fie scopul central al politicilor de sănătate publică vizavi de COVID-19. De exemplu, casele de bătrâni ar trebui să folosească personal care a obţinut imunitatea şi să facă frecvent teste PCR celorlalţi lucrători şi tuturor vizitatorilor. Rotaţia personalului ar trebui să fie minimizată. Pensionarilor care trăiesc acasă ar trebui să le fie livrate cumpărăturile la domiciliu. în măsura în care este posibil, ar trebui să se întâlnească cu rudele în aer liber, nu în interior. Se poate şi este perfect în aria şi capabilităţile celor specializaţi în sănătate publică să pună în aplicare o listă comprehensivă şi detaliată de măsuri, inclusiv de abordări pentru gospodăriile multigeneraţionale.

Celor care nu sunt vulnerabili ar trebui să li se permită imediat să îsi reia viata obişnuită. Pentru a scădea pragul imunităţii colective, toată lumea ar trebui să recurgă la măsuri simple de igienă, precum spălatul mâinilor şi statul acasă al celor care se simt rău. Şcolile şi universităţile ar trebui să fie deschise pentru predarea la clasă. Activităţile suplimentare, precum sporturile, ar trebui să fie reluate. Adulţii tineri care au risc scăzut ar trebui să poată lucra în mod normal, nu neapărat de acasă. Restaurantele şi alte afaceri ar trebui să fie deschise. Artele, muzica, sporturile şi alte activităţi culturale ar trebui să se reia. Cei care sunt mai expuşi riscului ar trebui să poată participa dacă îşi doresc, în timp ce societatea ca întreg se bucură de protecţia oferită celor vulnerabili de cei care şi-au obţinut imunitatea”. https: / / gbdeclaration.org / great-barrin gton- declaration-romanian

Deci, numeroşi epidemiologi, imunologi şi experţi în politici de sănătate de la universităţi medicale prestigioase din toată lumea recomandă o protecţie focusată pe categorii vulnerabile şi menţinerea restaurantelor şi altor afaceri deschise.

Un exemplu de efect secundar negativ produs de măsurile luate de autorităţile române este excesul de mortalitate non-Covid care rezultă din statisticile oficiale pentru perioada iunie-septembrie 2020, şi care depăşeşte de 2-3 ori numărul de decese atribuite infecţiei cu COV-SARS-2 pe fiecare din cele patru luni analizate.

Accesul la serviciile medicale şi, în special, limitarea drastică, prin acte legislative, a internărilor, sunt factorul cel mai important care explică evoluţia îngrijorătoare a mortalităţii din România din perioada iunie-septembrie.

Un alt exemplu de impact negativ al măsurilor luate este cel economic, care, pe termen lung, înseamnă o pauperizare a categoriilor socio-economice care deja aveau o situaţie economică precară şi care trăiesc de la o lună la alta. Or, afectarea economică a cetăţenilor produce efecte indirecte şi asupra sănătăţii acestora prin aceea că se reduc posibilităţile financiare ale acestora de a-şi asigura servicii medicale atunci când au nevoie. Chiar sistemul medical în ansamblul său are nevoie de o infrastructură economică pentru a putea fi întreţinut şi dezvoltat. Nu există un sistem medical performant într-un sistem economic care se prăbuşeşte.

Or, actele administrative guvernamentale analizate nu iau în calcul impactul economic negativ, concentrându-se ciclopic strict pe combaterea epidemiei. Acest lucru rezultă chiar din Notele de fundamentare ale hotărârilor.

De asemenea, din aceleaşi Note de fundamentare nu rezultă nici organizaţiile cu care s-a consultat Guvernul în luarea acestor măsuri şi nici dacă s-a consultat cu reprezentanţii acelor entităţi care vor fi cele mai afectate de măsuri:

Or, concentrarea doar pe efectele pozitive ale unor măsuri şi ignorarea celorlalte efecte negative, face ca acea analiză să fie incompletă, să sufere de miopie, dând măsurilor recomandate potenţialul de a fi deosebit de distructive în alte planuri decât cele analizate.

Toate aceste date oficiale prezentate şi analiza lor nu este menită de a banaliza riscul asociat noului coronavirus COV-SARS-2 sau de a-1 echivala unei răceli comune sau unei gripe obişnuite. Rostul insistenţei asupra acestui argument, care a fost expus foarte pe scurt, este acela de a arăta că, pe de o parte, comparaţiile cu pandemia de gripă spaniolă din 1918-1919 sau cu alte virusuri foarte periculoase (SARS-i, Ebola etc.), care s-a făcut cu precădere la începutul prezentei pandemii, sunt abuzive şi inadecvate. Toate proiecţiile bio-matematice care s-au făcut la începutul acestei situaţii epidemiologice, care prognozau milioane de morţi în toată lumea într-un interval scurt de timp, cu sau fără măsuri de tip lockdown, au avut în vedere scenarii de tip cel mai rău caz (morse case scenario) şi s-au dovedit vădit exagerate. Luare unor măsuri hiper-precaute şi excesive poate dăuna la fel sau mai mult decât neluare niciunei măsuri. Avem convingerea că, doar înţelegând în mod obiectiv, corect şi nepărtinitor caracteristicile epidemiologice ale acestui virus, se poate evalua în mod just caracterul necesar sau proporţional al anumitor măsuri.

4. Cu privire la caracterul discriminatoriu al dispoziţiilor din actele administrative normative.

Dispoziţiile analizate creează mai multe situaţii discriminatorii între ipoteze de fapt apropiate, încălcând principiul egalităţii de tratament la situaţii asemănătoare.

Această situaţie a fost analizată şi prin considerentele hotărârii nr. S1 a Tribunalului ....

Solicită anularea dispoziţiilor contestate din cele trei hotărâri de Guvern deoarece sunt neconstituţionale. Astfel, acestea restrâng până la anulare libertatea economică şi comercială şi dreptul la muncă, sunt disproporţionate, nu sunt fundamentate pe argumente şi raţionamente expuse în mod transparent, clar şi concret, care să permită o verificare şi analiză a temeiniciei acestora, şi creează situaţii discriminatorii nejustificate.

Cu privire la cererea de suspendare a dispozițiile art. 6 pct. 1-3 din Anexa 3 din Hotărârea de Guvern nr. 967/2020, dispozițiile art. 6 pct. 1-2 din Anexa nr. 3 din Hotărârea de Guvern nr. 856/2020 şi dispozițiile art. 1 pct. 6 şi 7 din Hotărârea de Guvern nr. 095/2020, solicită să se aprecieze că gravitatea consecinţelor certe şi imediate resimţite în mod direct de către industria restaurantelor şi cafenelelor din România, generate de aplicarea măsurii interzicerii activităţii de servire în interiorul spaţiilor închise, capătă o dimensiune copleşitoare şi devastatoare, total disproporţionată faţă de efectele benefice îndoielnice pe care această măsură nejustificată şi iraţională le-ar putea avea asupra evoluţiei numărului de cazuri de persoane infectate confirmate.

În perioada sezonului rece, din cauza temperaturilor joase specifice, interzicerea desfăşurării activităţii restaurantelor în interior echivalează cu anularea completă a activităţii acestora. Industria HORECA a supravieţuit la limită închiderii şi limitării activităţii în perioada martie-mai, însă o nouă închidere prelungită pe întreaga perioadă a iernii sau chiar mai îndelungată, aşteptând perspectiva incertă a unui vaccin, va distruge în mod sigur această industrie, afectând şi cei peste 100.000 de oameni care lucrează în domeniu.

Lipsa de discernământ şi atitudinea alarmistă a Guvernului, care a preferat în mod facil să instituie interdicţia generală în locul intervenţiei punctuale în situaţii particulare nevralgice, neidentificând până acum în activitatea unităţilor reclamante nicio deficienţă generatoare de risc epidemic, nu poate fi în niciun caz mascată printr-un act privativ de drepturi şi libertăţi fundamentale asupra unei întregi categorii de cetăţeni ai României.

De asemenea, se încadrează în înţelesul noţiunii prevăzute de lege de „caz bine justificat” pentru a dispune suspendarea acelor dispoziţii analizate din cadrul actelor administrative nominalizate, dat fiind că împrejurările de fapt şi de drept explicate mai sus au capacitatea de a crea îndoieli serioase în privinţa legalităţii şi constituţionalităţii actelor administrative, în special în condiţiile în care produce restrângeri şi privări de drepturi şi libertăţi de o manieră nemaivăzută în România din timpul regimului comunist.

*Pârâtul GUVERNUL ROMÂNIEI, legal citat,* a depus întâmpinare prin care arată:

A. Invocă pe cale de excepţie:

A.l. Excepţia inadmisibilităţii acţiunii în raport cu dispoziţiile art. 7 din Legea nr. 554/2004

În conformitate cu prevederile art. 7 din Legea nr. 554/2004 cu modificările şi completările ulterioare, cel care se consideră vătămat în drepturile sau interesele sale legitime printr-un act administrativ, tipic sau atipic, înainte de a promova acţiunea pe rolul instanţei competente, trebuie să parcurgă procedura prealabilă faţă de autoritatea publică ce urmează a fi chemată în judecată, în termenele şi condiţiile prevăzute de lege.

Dispoziţii imperative privind condiţiile procedurii administrative prealabile se regăsesc, de altfel, şi în art. 12 din Legea nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, dar şi în art.193 Cod proc.civ., prin care se dispune că „sesizarea instanţei se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, dacă legea prevede în mod expres aceasta.

Numai după parcurgerea acestei etape, care este o condiţie de admisibilitate a acţiunii în contencios administrativ, petentul, dacă se consideră în continuare nemulţumit sau dacă autoritatea căreia i s-a adresat în prealabil refuză să răspundă, poate formula acţiune în contencios administrativ.

În aceste condiţii dreptul la acţiune în contencios administrativ, în sens material, se naşte după ce autoritatea emitentă răspunde la reclamaţia administrativă sau după expirarea termenului legal de soluţionare a cererii.

Prin urmare, partea reclamantă este obligată să facă dovada îndeplinirii procedurii administrative prealabile şi, potrivit art. 12 din Legea nr. 554/2004 cu modificările şi completările ulterioare, va depune Ia dosarul cauzei copia plângerii prealabile privind actul administrativ contestat (pentru identitate cu obiectul prezentei acţiuni), având înscrisă data introducerii şi numărul de înregistrare la autoritatea pârâtă.

De asemenea, această obligaţie este expres prevăzută şi în art. 193 Cod proc.civ., în care se menţionează că în cazurile anume prevăzute de lege, sesizarea instanţei competente se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, în condiţiile stabilite de acea lege, urmând ca dovada îndeplinirii procedurii prealabile să fie anexată la cererea de chemare în judecată.

În acelaşi sens menţionează Decizia nr. 1233/05.03.2009 a Î.C.C.J. - secţia ..., pronunţată în Dosarul nr. 931/36/2008 prin care s~a reţinut că "în materia contenciosului administrativ. în mod expres art. 7 alin. (1) legiuitorul condiţionează declanşarea procedurii judiciare/sesizarea instantei/de solicitarea în prealabil a autorităţii administrative de a-şi revoca actul pretins vătămător sau de a emite actul la care este obligată din punct de vedere legal".

Este evident că, pentru a avea eficienţa stabilită de lege, procedura prealabilă trebuie să fie îndeplinită cu respectarea condiţiilor şi a termenelor stabilite de aceasta.

Pentru aceste considerente, întrucât în cauza dedusă judecăţii părţile reclamante nu menţionează şi nici nu depun la dosarul cauzei dovezi cu privire la efectuarea procedurii administrative prealabile cu pârâtul Guvernul României, în condiţiile şi termenele reglementate de textele de lege mai sus arătate, solicită ca, în temeiul art. 18 coroborat cu art. 7 din Legea nr. 554/2004, să se admită excepţia invocată şi să se respingă cererea formulată în contradictoriu cu această autoritate ca fiind inadmisibilă.

A.2. Excepţia inadmisibilităţii cererii de suspendare în raport cu dispoziţiile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004

Potrivit doctrinei şi jurisprudenţei, o cerere este inadmisibilă când dreptul pretins nu este recunoscut de lege sau când condiţiile de admisibilitate ale căii procedurale exercitate nu sunt îndeplinite în raport cu reglementarea legală.

Din această perspectivă, prin acţiunea dedusă judecăţii, părţile reclamante solicită suspendarea unor prevederi ale Hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020, aşadar, a unor acte prin care s-a dispus, succesiv, prelungirea stării de alertă pe teritoriul României, precum şi stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea şi combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

Însă, aşa cum rezultă din preambulul Hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020, actele ale căror prevederi se solicită a fi suspendate au fost emise în temeiul prevederilor art. 108 din Constituţia României, republicată, şi al art. 3, art. 4, art. 6 şi art. 71 alin. (l) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea şi combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările şi completările ulterioare.

În aceste condiţii, trebuie remarcat că, potrivit dispoziţiilor art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, în litigiile referitoare la actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgenţă, cele care privesc apărarea şi securitatea naţională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum şi pentru înlăturarea consecinţelor calamităţilor naturale, epidemiilor şi epizootiilor nu sunt aplicabile prevederile art.12.

În speţă, având în vedere premisele adoptării actelor administrative, obiectul de reglementare şi scopul acestora, este incontestabil că Hotărârile Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020 se circumscriu categoriei de acte administrative prevăzute de art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, fiind acte emise pentru prevenirea şi combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 şi,pe cale de consecinţă, nu le este aplicabilă procedura reglementată de art. 14 şi art. 15 din Legea nr. 554/2004.

Pentru motivele arătate, solicită instanţei admiterea excepţiei şi respingerea cererii de suspendare a prevederilor Hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020 ca inadmisibilă.

A.3. Excepţia lipsei de interes

Din această perspectivă, se impune a fi observat că pentru a fi parte într-un proces este necesar să fie întrunite nu numai condiţiile privind capacitatea şi calitatea procesuală, ci şi aceea a existenţei unui interes legitim, născut şi actual, personal şi direct.

Potrivit dispoziţiilor art. 32 alin. (l) Cod proc. civ., calitatea procesuală şi interesul sunt două condiţii distincte ale acţiunii civile, iar analiza lor se impune independent şi consecutiv.

„Interesul” este calificat unanim în doctrină şi în jurisprudenţă ca fiind o condiţie de exerciţiu a acţiunii civile şi de promovare a oricărei forme procedurale ce intră în conţinutul acesteia, nefiind suficientă afirmarea existenţei unui drept actual, ci şi justificarea folosului practic urmărit prin punerea în mişcare a procedurii judiciare.

Prin urmare, interesul trebuie să fie în legătură cu pretenţia formulată, să existe în momentul în care se exercită dreptul la acţiune, să-l vizeze pe cel care recurge la forma procedurală, iar nu pe altcineva.

Potrivit prevederilor constituţionale ale art. 21 din Titlul II - Drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale, Capitolul 1, “orice persoană se poate adresa justiţiei pentru apărarea drepturilor, a libertăţilor şi a intereselor sale legitime”.

Având în vedere şi dispoziţiile art. 52 alin. (l) şi (2) din Capitolul 2 al acelu... Titlu, este fără îndoială că prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 îşi găsesc suportul în prevederile legii fundamentale, iar din analiza acestora reiese că instanţele de contencios administrativ au obligaţia de a analiza şi de a se pronunţa şi prin prisma existenţei interesului legitim, nu doar a dreptului subiectiv.

Prin dispoziţiile art. 8 din Legea nr. 554/2004 se realizează distincţia între contenciosul obiectiv şi contenciosul subiectiv. În cazul contenciosului subiectiv sancţiunea anulării actului administrativ nelegal poate fi aplicată numai dacă actul administrativ are efecte vătămătoare asupra drepturilor subiective sau intereselor legitime afirmate de societăţile reclamante.

Insă, potrivit dispoziţiilor art.8 alin.(l ind. l) din Legea nr. 554/2004, astfel cum a fost introdus prin Legea nr. 262/2007, persoanele fizice şi juridice subiecte de drept privat pot invoca 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, astfel cum sunt definit de art. 2 alin. (l) lit. o) şi p) din Legea nr. 554/2004.

Intenţia de circumscriere strictă a posibilităţii de atacare în faţa instanţei a unui act de justifică prin necesitatea de a fi asigurată securitatea circuitului juridic, inclusiv sub aspectul posibilităţii acordate de contestare a actelor administrative unilaterale şi al evitării acţiunii judiciare de către terţi, care nu pot invoca niciun drept sau interes legitim privat şi cărora legea nu le recunoaşte dreptul de a invoca exclusiv un interes legitim public.

De altfel, instanţa supremă a statuat prin numeroase decizii că - „invocarea unor principii sau drepturi constituţionale nu poate suplini obligaţia legală a reclamantului de a se conforma dispoziţiilor susmenţionate (art. l şi art. 8 alin. 1 ind. 1 n.n.) din Legea contenciosului administrativ, cu atât mai mult cu cât chiar Constituţia condiţionează dreptul unei persoane de a se adresa instanţei de contencios administrativ de existenţa unei vătămări aduse unui drept sau unui interes legitim" .

Din perspectiva sistemului european al drepturilor omului, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reţinut, în Hotărârea Golder împotriva Regatului Unit al Marii Britanii, că pot fi aduse restricţii dreptului de acces la justiţie întrucât acest drept, chiar prin natura sa, cere o reglementare din partea statului, reglementare care poate varia în timp şi spaţiu în funcţie de resursele comunităţii şi nevoile indivizilor.

Legiuitorul a instituit condiţii ale exerciţiului acţiunii în contencios administrativ lăsând posibilitatea persoanelor de drept privat de a formula acţiune în contencios obiectiv numai cu condiţia existenţei unei vătămări produse părţilor reclamante în drepturile lor subiective sau în interesele legitime private.

O astfel de restricţie în exercitarea acţiunii în contencios administrativ are la bază necesitatea de a elimina aşa numitele "acţiuni populare” (actio popularis) formulate de persoane de drept privat, fizice sau juridice, care nu sunt în măsură să justifice, prin raportare la propria persoană, o vătămare a unui drept sau interes legitim privat şi care îşi întemeiază demersul procesual exclusiv pe teza vătămării interesului public.

Aceeaşi concluzie se desprinde şi din minuta întâlnirii preşedinţilor secţiilor de ... ale Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie şi curţilor de apel, care a avut loc în perioada 17-18 octombrie 2019, la Curtea de Apel Craiova.

Prin urmare, faptul că prevederile contestate ale Hotărârilor Guvernului nr.856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020 ar vătăma vreun interes legitim public nu dispensează pe reclamante de obligaţia de a justifica cererea de suspendare şi anulare din perspectiva interesului personal, direct şi actual.

Cu toate acestea, în speţa dedusă judecăţii, părţile reclamante invocă şi argumentează, în esenţă, vătămarea interesului legitim public, susţinerile acestora vizând ordinea de drept şi realizarea competenţei autorităţilor publice.

Deşi dispoziţiile constituţionale şi cele ale legii speciale le impuneau persoanelor juridice reclamante să facă dovada existenţei drepturilor subiective şi a intereselor legitime individuale directe, precum şi existenţei legăturii de cauzalitate între vătămarea drepturilor sau a intereselor lor legitime prin emiterea Hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020, reclamantele s-au rezumat la invocarea unor principii care, însă, nu pot suplini obligaţiile legale amintite.

Examinând conţinutul cererii de suspendare şi anulare a prevederilor Hotărârilor Guvernului nr. 856/2020. nr. 935/2020 şi nr. 967/2020 nu se poate identifica nici un motiv apt a justifica interesul societăţilor reclamante.

Cu toate că părţile reclamante afirmă că situaţiile lor personale ar avea o oarecare legătură cu actele administrative normative ce se solicită a fi anulate, în sensul că hotărârile Guvernului le-ar afecta activitatea, totuşi, împrejurările expuse sunt doar rezultatul unor raţionamente pur speculative, fără ca reclamantele să le fi demonstrat în vreun fel premisele.

Ori, potrivit art. 249 Cod proc. civ., sarcina probei incumbă în primul rând părţii reclamante, întrucât „cel care face o susţinere în cursul procesului trebuie să o dovedească, în afară de cazurile anume prevăzute de lege”.

Altfel spus, în raţionamentul de susţinere a acţiunii deduse judecăţii, sub aspectul calităţii procesuale active şi interesului, reclamantele se întemeiază în mod esenţial pe un argument nedemonstrat, anume acela că activitatea restaurantelor pe care le administrează ar fi condiţionată exclusiv de suspendarea şi anularea unor prevederi ale Hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020.

Că acest argument nu corespunde şi realităţii este demonstrat prin faptul că, la nivelul judeţului ..., Comitetul Judeţean pentru Situaţii de Urgenţă ... a emis în această perioadă o serie de hotărâri prin care a aprobat succesiv măsurile suplimentare de prevenire şi combatere a efectelor pandemiei de COVID-19, acte distincte de Hotărârile Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020, ale căror efecte sunt independente de soluţia pronunţată în prezenta cauză şi în privinţa cărora instanţa nu a fost învestită să se pronunţe.

Astfel, Hotărârile Comitetului Judeţean pentru Situaţii de Urgenţă ... nr. … au fost emise în temeiul dispoziţiilor Legii nr. 136/2020, ale Legii nr. 55/2020 şi ale Legii nr. 95/2006, având în vedere adresele şi propunerile Direcţiei de Sănătate Publică ..., referitoare la situaţia epidemiologică în funcţie de rata incidenţei cumulative COVID-19 la 1000 de locuitori pe localităţi (UAT).

În acest context se impune a fi remarcat că toate Hotărârile Comitetului Judeţean pentru Situaţii de Urgenţă ... anterior menţionate au fost postate pe site-ul Instituţiei Prefectului - Judeţul ..., al Direcţiei de Sănătate Publică ... şi al Inspectoratului pentru Situaţii de Urgenţă "..." al Judeţului ... şi, deşi au incidenţă în raporturile juridice materiale şi procesuale dintre părţi» nu au fost atacate, instanţa având obligaţia de a respecta şi de a da deplină eficienţă prevederilor acestora.

Dincolo de aceste aspecte, ceea ce interesează nemijlocit în soluţionarea acţiunii este faptul că prevederile contestate ale Hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020 nu produc efecte directe asupra societăţilor reclamante, iar măsurile ce se solicită a fi dispuse de către instanţă nu ar putea să le asigure vreun folos practic.

Părţile reclamante au creat o falsă dezbatere asupra legalităţii prevederilor Hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020, ignorând faptul că măsurile care privesc şi influenţează direct activitatea restaurantelor pe care le administrează sunt cuprinse în Hotărârile Comitetului Judeţean pentru Situaţii de Urgenţă ..., emise în temeiul dispoziţiilor Legii nr. 136/2020, ale Legii nr. 55/2020 şi ale Legii nr. 95/2006, pe baza adreselor şi propunerilor Direcţiei de Sănătate Publică ..., referitoare Ia situaţia epidemiologică în funcţie de rata incidenţei cumulative COVID-19 la 1000 de locuitori pe localităţi (UAT).

Distinct de argumentele anterioare, dar tot In susţinerea lipsei de interes, învederează că, în baza propunerilor cuprinse în Hotărârea Comitetului Naţional pentru Situaţii de Urgenţă nr. 54/2020 privind propunerea prelungirii stării de alertă şi a măsurilor necesar a fi aplicate pe durata acesteia pentru prevenirea şi combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, a fost adoptată Hotărârea Guvernului nr. 967/2020.

Astfel, faţă de succesiunea situaţiilor de fapt şi de drept arătate, se constată că reclamantele nu mai justifică un interes în soluţionarea cererilor de suspendare şi de anulare formulate împotriva H.G. nr. 856/2020 şi a H.G. nr. 935/2020, atât timp cât, pe de o parte, s-au produs efectele criticate prin emiterea, la nivelul judeţului ..., a unor acte subsecvente, distincte, iar pe de altă parte a fost emisă H.G. nr. 967/2020, un astfel de interes de a acţiona în instanţă subzistând numai în cazul în care dispoziţiile contestate erau susceptibile de executare.

În cauza dedusă judecăţii, demersul societăţilor reclamante a fost determinat de executorialitatea actului administrativ, ceea ce nu mai este cazul în speţă.

În aceste condiţii, având în vedere că activitatea judiciară nu poate fi iniţiată şi întreţinută fără justificarea unui interes care să îndeplinească condiţiile legale, astfel cum au fost analizate anterior, apreciază că prezenta acţiune exercitată de reclamante este lipsită de interes.

În concluzie, solicită instanţei să admită excepţia invocată şi să respingă cererea societăţilor reclamante ca fiind lipsită de interes.

B. Pe fondul cererii de suspendare a prevederilor Hotărârilor Guvernului nr. 856/2020. nr. 935/2020 si nr. 967/2020 solicită respingerea acesteia ca neîntemeiată, pentru următoarele considerente:

În măsura în care instanţa va înlătura susţinerile anterioare, potrivit doctrinei şi jurisprudenţei în materie, suspendarea executării actelor administrative constituie, prin urmare, o situaţie de excepţie care intervine când legea o prevede, în limitele şi condiţiile anume reglementate.

Având caracterul unei măsuri procesuale facultative şi nu obligatorii pentru instanţă, suspendarea poate fi dispusă numai după verificarea condiţiilor impuse de art. 14 şi dovedirea faptului că este mai oportună neaplicarea temporară şi provizorie a actului administrativ, decât aplicarea acestuia.

Conform dispoziţiilor art. 14 din Legea nr. 554/2004, În cazuri bine justificate şi pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condiţiile art. 7, a autorităţii publice care a emis actul sau a autorităţii ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanţei competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunţarea instanţei de fond”. Din economia textului rezultă că pentru a se dispune măsura suspendării executării este necesară îndeplinirea cumulativă a celor două condiţii, respectiv existenţa unui caz bine justificat şi iminenţa pagubei.

Potrivit art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cazurile bine justificate sunt definite ca fiind împrejurările legate de starea de fapt şi de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privinţa legalităţii actului administrativ, iar paguba iminentă, astfel cum este definită de art. 2 alin. (l) lit.ş) din aceeaşi lege, presupune existenţa în cuprinsul actului vizat a unor dispoziţii, care prin aducerea la îndeplinire, ar produce părţii reclamante un prejudiciu greu sau imposibil de înlăturat în ipoteza anulării actului.

Ori, în speţa dedusă judecăţii, nu s-a făcut dovada îndeplinirii cumulative a acestor două condiţii.

i) Inexistenţa cazului bine justificat

Deşi reclamantele aveau obligaţia de a-şi motiva cererea de suspendare strict în raport cu condiţiile de admisibilitate prevăzute de lege, totuşi nu se face dovada existenţei cazului bine justificat, întreaga argumentare privind, în realitate, fondul litigiului. Susţinerile reclamantelor privind nelegalitatea art. 6 pct. 1 din Anexa nr. 3 a Hotărârii Guvernului nr. 856/2020 nu pot fi primite la soluţionarea cererii de suspendare, sub pretextul că se tinde la înfăţişarea cazului bine justificat, întrucât până la anularea sa, actul administrativ se bucură de prezumţia de legalitate.

In caz contrar s-ar anticipa soluţia ce va fi dată pe fondul cauzei, ceea ce ar contraveni dispoziţiilor art.14 şi art.15 din Legea nr.554/2004.

În acest context, potrivit doctrinei şi jurisprudenţei, nu se poate vorbi despre un caz bine justificat decât în situaţia în care, din împrejurările cauzei, rezultă o îndoială puternică şi evidentă asupra prezumţiei de legalitate pe care se fundamentează caracterul executoriu al actului administrativ.

In jurisprudenţa sa constantă, secţia de ... a Înaltei Curţi a reţinut că pentru conturarea cazului temeinic justificat care să impună suspendarea unui act administrativ, instanţa nu trebuie să procedeze la analizarea criticilor de nelegalitate pe care se întemeiază însăşi cererea de anulare a actului administrativ, ci trebuie să-şi limiteze verificarea doar la acele împrejurări vădite de fapt şi/ sau de drept care au capacitatea să producă o îndoială serioasă asupra prezumţiei de legalitate de care se bucură un act administrativ.

Astfel de împrejurări vădite, de fapt sau/şi de drept care sunt de natură să producă o îndoială serioasă cu privire la legalitatea unui act administrativ au fost reţinute de Înalta Curte ca fiind: emiterea unui act administrativ de către un organ necompetent sau cu depăşirea competenţei, actul administrativ emis în temeiul unor dispoziţii legale declarate neconstituţionale, nemotivarea actului administrativ, modificarea importantă a actului administrativ în calea recursului administrativ.

În speţa dedusă judecăţii, la o cercetare sumară a Hotărârilor Guvernului nr.856/2020, nr.935/2020 şi nr.967/2020, nu pot fi reţinute elemente de vădită nelegalitate sau împrejurări de natură a crea o îndoială asupra legalităţii, veridicităţii şi autenticităţii actelor administrative atacate.

Legalitatea actului administrativ impune respectarea anumitor cerinţe:

- actele să fie adoptate sau emise de către autorităţile competente din punct de vedere material/teritorial şi în limitele acestor competenţe;

- conţinutul actelor administrative să fie conform cu conţinutul legii în baza căreia sunt emise;

- actele să corespundă scopului urmărit de legea pe care o pun în executare;

- actele să fie adoptate sau emise în forma specifică actelor administrative şi a normelor de tehnică legislativă prevăzute de lege.

Toate aceste cerinţe esenţiale au fost respectate în cauză, criticile societăţilor reclamante fiind vădit nefondate.

În speţă, nu au fost prezentate împrejurări legate de starea de fapt şi de drept, care să fie de natură să creeze, în mod evident, o îndoială serioasă în privinţa legalităţii actelor administrative atacate, aspectele invocate ţinând de fondul cauzei, fără a putea fi dezlegate printr-o examinare sumară sau o simplă antamare a acestuia, cum se procedează la soluţionarea unei cereri de suspendare.

Contrar susţinerilor părţilor reclamante, actele contestate au fost emise în conformitate cu prevederile legale indicate în preambul şi în limitele Legii nr,55/2020, având la bază principiul priorităţii interesului public, astfel că nu se poate discuta despre un exces de putere în impunerea restricţiilor, acestea fiind absolut necesare dată fiind situaţia de fapt.

Instanţa urmează să constate că interesul public legitim, în speţă asigurarea sănătăţii publice, determină dispunerea unor măsuri restrictive, instituite în vederea protejării cetăţenilor.

În acest context, legea fundamentală impune Statului să dispună măsurile necesare pentru a garanta asigurarea igienei şi a sănătăţii publice [art.34 alin.(2)].

Aprecierile pur subiective ale reclamantelor cu privire la eficienţa măsurilor nu reprezintă veritabile critici de legalitate a prevederilor Hotărârilor Guvernului nr.856/2020, nr.935/2020 şi nr.967/2020, motiv pentru care consideră că se impune respingerea cererii de suspendare ca neîntemeiată.

În concluzie, susţinerile părţilor reclamante sunt nefondate, nefiind îndeplinită condiţia existenţei cazului bine justificat pentru a fi dispusă suspendarea prevederilor Hotărârilor Guvernului nr.856/2020, nr.935/2020 şi nr.967/2020.

ii) Inexistenţa pagubei iminente

În ceea priveşte existenţa unor pagube iminente care s-ar produce în patrimoniul reclamantelor, ca urmare a aplicării prevederilor criticate ale Hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020, şi sub acest aspect, cererea este nemotivată.

În aceste condiţii, aplicând principiul proporţionalităţii, prin cântărirea intereselor părţilor raportat la fiecare rezultat posibil, nu există motive care să conducă la o soluţie de suspendare a prevederilor Hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020 în temeiul textului legal invocat.

Dimpotrivă, în ipoteza admiterii unei asemenea cereri, ar fi grav şi iremediabil afectat interesul public, mai înainte ca instanţele competente să se pronunţe asupra legalităţii şi temeiniciei prevederilor actelor criticate.

Ori, aşa cum a mai arătat, suspendarea prevăzută de Legea nr. 554/2004 poate fi dispusă numai după verificarea riguroasă a îndeplinirii cumulative a condiţiilor impuse de lege şi dovedirea faptului că este mai oportună neaplicarea temporară şi provizorie a actului administrativ, decât aplicarea acestuia, aşadar fără a putea fi luate măsuri definitive cu privire la fondul litigiului dintre părţi.

Legiuitorul a prevăzut măsura suspendării executării actului administrativ ca o garanţie a asigurării legalităţii ce intervine în cazuri de excepţie, limită, iar reclamantele nu au făcut dovada unor astfel de cazuri şi nici nu au precizat în concret pericolul iminent care nu poate fi înlăturat decât prin suspendarea actului atacat.

Dincolo de aceste aspecte, în ipoteza suspendării prevederilor contestate ale Hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020, reclamantele nu ar putea obţine nicicum „prevenirea unei pagube iminente”, întrucât prevederile contestate au produs deja efecte, fiind emise mai multe hotărâri ale Comitetului Judeţean pentru Situaţii de Urgenţă ..., pe baza adreselor şi propunerilor Direcţiei de Sănătate Publică ..., referitoare la situaţia epidemiologică în funcţie de rata incidenţei cumulative COVID-19 la 1000 de locuitori pe localităţi (UAT), iar aceste acte distincte, aplicabile la nivelul judeţului laşi, nu au fost contestate.

Pentru aceste considerente, având în vedere şi faptul că în cazul unui raport de drept public, administrativ, cum este cel dedus judecăţii, se impune asigurarea preeminenţei interesului public, prin respectarea unui just echilibru între conţinutul dreptului subiectiv ori al interesului legitim privat căruia i s-ar fi putut aduce atingere şi interesul public pe care autoritatea emitentă are obligaţia să îl ocrotească, susţinerile reclamantelor nu pot justifica suspendarea prevederilor contestate ale Hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020.

În concluzie, întrucât nu sunt îndeplinite cumulativ condiţiile prevăzute de lege, iar susţinerile părţilor reclamante nu sunt în măsură să susţină neoportunitatea aplicării prevederilor Hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020, solicită să se respingă cererea de suspendare ca neîntemeiată.

C. În ceea ce priveşte fondul cererii de anulare a prevederilor Hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020, solicită instanţei respingerea acesteia ca neîntemeiată, pentru următoarele considerente;

În speţă, analizând din perspectiva dispoziţiilor art. l şi 8 din Legea nr. 554/2004 cererea societăţilor reclamante de anulare a prevederilor Hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020, se poate observa că argumentele prezentate sunt nefondate.

În acest sens, Hotărârile Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020 au fost adoptate, aşa cum reiese din preambulul fiecărui act, ţinând cont de prevederile Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 11/2020 privind stocurile de urgenţă medicală, precum şi unele măsuri aferente instituirii carantinei, aprobată cu completări prin Legea nr. 20/2020, cu completările ulterioare, precum şi de prevederile Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 70/2020 privind reglementarea unor măsuri, începând cu data de 15 mai 2020, în contextul situaţiei epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, pentru prelungirea unor termene, pentru modificarea şi completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, a Legii educaţiei naţionale nr. 1/2011, precum şi a altor acte normative, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr.179/2020, cu completările ulterioare, având în vedere prevederile Legii nr.202/2020 pentru modificarea şi completarea unor acte normative în materie electorală, ale Hotărârii Guvernului nr.754/2020 privind stabilirea măsurilor tehnice necesare bunei organizări şi desfăşurări a alegerilor pentru Senat şi Camera Deputaţilor din anul 2020, ale Legii nr.53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, şi ale Legii nr.81/2018 privind reglementarea activităţii de telemuncă şi cele ale Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr,132/2020 privind măsuri de sprijin destinate salariaţilor şi angajatorilor în contextul situaţiei epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, precum şi pentru stimularea creşterii ocupării forţei de muncă, luând în considerare prevederile art.16 alin.(l) şi (3) din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Naţional de Management al Situaţiilor de Urgenţă, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr.15/2005, cu modificările şi completările ulterioare, şi ale art.l1 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 prevăzuţi la art.3 alin.(4) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea şi combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările şi completările ulterioare, indică necesitatea menţinerii unui răspuns amplificat la situaţia de urgenţă determinată de răspândirea noului coronavirus. aspecte materializate în cuprinsul documentelor intitulate .Analiza factorilor de risc privind managementul situaţiei de urgenţă generată de virusul SARS-CoV-2 pe teritoriul României", întocmite la nivelul Centrului Naţional de Conducere şi Coordonare a Intervenţiei, ţinând seama de propunerile cuprinse în Hotărârile Comitetului Naţional pentru Situaţii de Urgenţă nr.49/2020, nr.52/2020 şi nr.54/2020 privind propunerile de prelungire a stării de alertă şi a măsurilor necesar a fi aplicate pe durata acesteia pentru prevenirea şi combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

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

Hotărârile contestate au fost adoptate de Executiv, astfel cum reiese şi din Notele de fundamentare a acesteia, prin însuşirea proiectelor iniţiate de Ministerul Afacerilor Interne, dar şi de alte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale cu atribuţii în acest domeniu.

La elaborarea actelor administrative au fost respectate dispoziţiile Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, precum şi cele cuprinse în Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum şi a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, regulament aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009, proiectul hotărârii fiind avizat de către autorităţile publice interesate în aplicarea acesteia, respectiv de Ministerul Finanţelor Publice şi Ministerul Justiţiei.

Sub aspectul oportunităţii, adoptarea actelor administrative contestate a fost determinată de motivele menţionate în Notele de fundamentare ale acestora, respectiv cele regăsite în Secţiunea a 2-a „Motivul emiterii actului normativ” - punctul 2.1 ,»Descrierea situaţiei actuale” ale celor trei Note de fundamentare.

Pentru o corectă înţelegere a particularităţilor speţei, apreciază necesar a fi făcute anumite precizări referitoare la contextul faptic care a determinat emiterea actelor contestate, în contextul fenomenului de pandemie de magnitudinea celui cu care societatea internaţională se confruntă actualmente, declarat ca atare de către Organizaţia Mondială a Sănătăţii, la data de 11.03.2020, autorităţile române au luat măsurile legislative şi administrative necesare pentru prevenirea şi combaterea infectării cu noul coronavirus.

În conformitate cu prevederile art.2 din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea şi combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, denumită în continuare Legea nr.55/2020, starea de alertă reprezintă răspunsul la o situaţie de urgenţă de amploare şi intensitate deosebite, determinată de unul sau mai multe tipuri de risc, constând intr-un ansamblu de măsuri cu caracter temporar, proporţionale cu nivelul de gravitate manifestat sau prognozat al acesteia şi necesare pentru prevenirea şi înlăturarea ameninţărilor iminente la adresa vieţii, sănătăţii persoanelor, mediului înconjurător, valorilor materiale şi culturale importante ori a proprietăţii.

De asemenea, în art. 6 lit. c) şi d) este stipulat faptul că hotărârile prin care se declară ori se prelungeşte starea de alertă, precum şi cele prin care se stabileşte aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă cuprind: ”c) măsuri pentru creşterea capacităţii de răspuns, asigurarea rezidenţei comunităţilor şi diminuarea impactului tipului de risc necesar a fi aplicate, condiţiile concrete de aplicare şi destinatarii acestor măsuri; d) instituţiile şi autorităţile publice care pun în aplicare sau urmăresc respectarea aplicării măsurilor, după caz”.

În acest punct al apărărilor, învederează faptul că, la nivelul Ministerului Afacerilor Interne îşi desfăşoară activitatea Grupul de suport tehnico - ştiinţific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României, care a fost înfiinţat prin Hotărârea nr.3/2016 a Comitetului Naţional pentru Situaţii Speciale de Urgenţă. Acesta are ca scop monitorizarea alertelor internaţionale emise de Organizaţia Mondială a Sănătăţii şi a stării de pericol pe care o generează pe teritoriul României, gestionarea şi coordonarea intervenţiilor, instruirea personalului competent, în scopul prevenirii şi controlul bolilor cu potenţial foarte ridicat de transmitere şi răspândire pe teritoriul României.

Începând cu luna martie 2020, în cadrul şedinţelor acestui Grup au fost prezentate recomandările Ministerului Sănătăţii, ale organismelor internaţionale (Organizaţia Mondială a Sănătăţii, Centrul de Control al Bolilor din China), Institutului Naţional de Sănătate Publică, etc. care trebuie implementate pentru combaterea infecţiilor cu „Coronavirus” şi au fost discutate măsurile care trebuie aplicate la nivelul fiecărei instituţii.

Experţii au analizat experienţa ţărilor grav afectate de evoluţia virusului şi măsurile care au avut impact pozitiv în limitarea răspândirii acestuia şi care au vizat acţiuni în planul sănătăţii publice, concomitent cu limitarea sau întreruperea activităţilor socio-economice neesenţiale, dar mai ales îngrădirea exercitării unor drepturi şi libertăţi fundamentale, fără de care celelalte acţiuni desfăşurate nu ar fi putut avea efectul scontat.

Grupul de suport a analizat continuu alertele internaţionale, luând măsuri pentru limitarea răspândirii infecţiei la nivel naţional. Au fost avute în vedere recomandările experţilor, inclusiv ai Institutului Naţional de Sănătate Publică care au întocmit şi comunicat diverse ghiduri pentru populaţie: informaţii şi sfaturi utile, ghiduri privind purtarea măştilor, curăţarea şi dezinfectarea suprafeţelor, etc.

Luând act de evoluţia situaţiei epidemiologice pe teritoriul României şi de evaluarea riscului de sănătate publică pentru perioada imediat următoare, care indică o creştere masivă a numărului de persoane infectate cu coronavirusul SARS-CoV-2, Preşedintele României a emis Decretul nr.195/16.03.2020 prin care s-a instituit starea de urgenţă pe întreg teritoriul României, pe o durată de 30 de zile, prelungită ulterior prin Decretul nr.240/2020, până la data de 14.05.2020.

În decursul celor 60 de zile în care în România a fost decretată ’’stare de urgenţă” au fost emise un număr de 12 Ordonanţe militare care au instituit măsuri de primă urgenţă care privesc aglomerările de persoane, prevenirea răspândirii COVTD-19, instituirea măsurii de carantinare asupra anumitor zone sau localităţi, etc.

Măsurile dispuse prin acestea au fost adoptate pe baza hotărârilor Comitetului Naţional pentru Situaţii Speciale de Urgenţă, care, au ţinut cont de hotărârile Grupului de suport tehnico- ştiinţific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României.

În cadrul Grupului de suport s-au realizat în permanenţă analize cu privire la evoluţia situaţiei epidemiologice la nivelul României iar deciziile de restrângere a anumitor libertăţi, s- au luat progresiv, în concordanţă cu rezultatele acestor studii.

În ceea ce priveşte trecerea de la starea de urgenţă Ia starea de alertă, în data de 11.05.2020, la sediul Ministerului Afacerilor Interne, a avut loc şedinţa Grupului de Suport Tehnico - Ştiinţific privind Gestionarea Bolilor înalt Contagioase pe Teritoriul României, în vederea analizării măsurilor de relaxare care vor fi implementate după data de 15 mai 2020, la expirarea stării de urgenţă pe teritoriul României. în urma dezbaterilor, Grupul de suport a emis Hotărârea nr. 15/11.05.2020 prin care a hotărât transmiterea unor propuneri către Comitetul Naţional pentru Situaţii Speciale de Urgenţă, care vizau mai multe domenii: propuneri cu privire la instituirea izolării la domiciliu iar carantina instituţionalizată să fie aplicabilă doar acolo unde persoanele declară ca nu au posibilitatea izolării la domiciliu sau nu doresc să îşi expună familia, cu privire la continuarea detaşărilor/delegărilor de personal medical şi personal sanitar auxiliar, inclusiv a medicilor rezidenţi, cu privire la desfăşurarea slujbelor religioase în incinta/în afara lăcaşurilor de cult, cu privire la funcţionarea restaurantelor şi teraselor, cu privire la reluarea cursurilor în unităţile de învăţământ şi cu privire la măsura suspendării internărilor pentru intervenţii chirurgicale, alte tratamente şi investigaţii medicale care nu reprezintă urgenţă.

Prin Hotărârea nr. 24 din 14.05.2020 privind aprobarea instituirii stării de alertă la nivel naţional şi a măsurilor de prevenire şi control a infecţiilor, în contextul situaţiei epidemiologice generate de virusul SARSCoV-2 a Comitetului Naţional pentru Situaţii de Urgenţă, s-au luat în considerare propunerile din Hotărârea nr.15/2020 a Grupului de Suport şi a fost instituită starea de alertă, începând cu data de 15.05.2020.

Ulterior, potrivit prevederilor art.2 din Hotărârea Guvernului nr.394/18.05,2020 privind declararea stării de alertă şi măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea şi combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, a încetat aplicabilitatea Hotărârii nr.24/2020 a CNSU şi au fost instituite măsuri de prevenire şi control al infecţiilor prin anexele la H.G. nr.394/2020.

În continuare, starea de alertă a fost prelungită, succesiv, prin H.G. nr. 476/2020, HG. nr. 553/2020, HG. nr. 668/2020, HG. nr. 782/2020, HG. nr. 856/2020, HG. nr. 935/2020 şi, în prezent, HG. nr. 967/2020, act normativ care formează obiectul prezentului dosar.

Astfel cum rezultă din analiza cererii de chemare în judecată, reprezentanţii societăţilor reclamante sunt nemulţumiţi de faptul că starea de alertă a fost prelungită de mai multe ori, fiindu-le restrâns nelegal, în opinia lor, exerciţiul libertăţii economice.

Cu privire la aceste aspecte arată faptul că prelungirea stării de alertă este permisă de lege, până la încetarea situaţiei de urgenţă care a impus măsura, astfel cum rezultă din dispoziţiile art. 41 şi art.42 alin. (1) şi (2) din O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Naţional de Management al Situaţiilor de Urgenţă:

Articolul 41: Starea de alertă reprezintă răspunsul la o situaţie de urgenţă de amploare şi intensitate deosebite, determinată de unul sau mai multe tipuri de risc, constând într-un ansamblu de măsuri cu caracter temporar, proporţionale cu nivelul de gravitate manifestat sau prognozat al acesteia şi necesare pentru prevenirea şi înlăturarea ameninţărilor iminente la adresa vieţii, sănătăţii persoanelor, mediului înconjurător, valorilor materiale şi culturale importante ori a proprietăţii.

Articolul 42 (1) Starea de alertă se declară la nivel local, al municipiului Bucureşti, judeţean sau naţional, atunci când analiza factorilor de risc indică necesitatea amplificării răspunsului la o situaţie de urgenţă, pentru o perioadă limitată de timp, care nu poate fi mai mare de 30 de zile.

(2) Starea de alertă poate fi prelungită ori de câte orí analiza factorilor de risc indică necesitatea menţinerii răspunsului amplificat pentru o perioadă de timp suplimentară, care nu poate fi mai mare de 30 de zile.

În ceea ce priveşte Hotărârea Guvernului nr.856/2020 precizează că actul a fost adoptat ţinând seama de propunerile din Hotărârea Comitetului National pentru Situaţii de Urgenta nr. 49/13.I0.2020. La rândul său, Hotărârea Guvernului nr. 935/2020 a fost adoptată ţinând seama de propunerile din Hotărârea Comitetului Naţional pentru Situaţii de Urgenţă nr.52/05.11.2020. De asemenea. Hotărârea Guvernului nr.967/2020 a fost adoptată ţinând seama de propunerile din Hotărârea Comitetului National pentru Situaţii de Urgenţă nr. 54/12.11.2020.

Propunerile regăsite în H.C.N.S.U. nr. 49/13.112020, nr. 52/05.11.2020 şi nr. 54/12.11.2020 au fost elaborate în urma efectuării unor analize minuţioase a factorilor de risc privind managementul situaţiei de urgenţă generată de virusul SARS-COV-2 pe teritoriul României la datele de 11.10.2020, 05.11.2020 şi 09.11.2020, realizate de specialişti în domeniul sănătăţii publice şi a situaţiilor de urgenţă.

Aceste analize ale factorilor de risc descriu în detaliu: amploarea situaţiei de urgenţă, respectiv manifestarea generalizată a tipului de risc la nivel naţional, prin metode specifice de analiză şi calcul, intensitatea situaţiei de urgenţă, respectiv viteza de evoluţie, înregistrată sau prognozată, a fenomenelor distructive şi gradul de perturbare a stării de normalitate, insuficienţa şi/sau inadecvarea capabilităţilor de răspuns, densitatea demografică în zona afectată de tipul de risc, existenţa şi gradul de dezvoltare a infrastructurii adecvate gestionării tipului de risc.

Astfel, în analiză s-au observat următoarele:

1. în ultima perioadă, s-a observat o transmitere comunitară extinsă, precum şi creşterea numărului de zone tip focar prin prisma imposibilităţii desfăşurării anchetelor epidemiologice riguroase, în acest sens se poate concluziona faptul că este necesară creşterea nivelului de conformare la măsurile de protecţie sanitară de către toate categoriile de populaţie şi restrângerea la minimum a cazurilor persoanelor care neglijează aceste măsuri.

2. Necesitatea detaşărilor personalului medico-sanitar se justifică în continuare pentru acoperirea nevoilor de îngrijiri specializate necesare pacienţilor diagnosticaţi COVID-19, în contextul în care 5.321 cadre medicale au fost infectate de la debutul pandemiei, respectiv suprasolicitarea personalului.

3. Creşterea constantă a numărului de cazuri confirmate precum şi greutăţile întâmpinate în procesul de detaşare a personalului medical către unităţile spitaliceşti cu deficit, a generat un dezechilibru care se reflectă în asigurarea capacităţii operaţionale a sistemului sanitar, existând riscul agravării acestuia.

4. Distribuţia neuniformă a focarelor de infecţie, creşterea numărului şi dificultatea izolării acestora din cauza nerespectarea măsurilor de protecţie individuală, justifică reluarea şi reinstituirea unor măsuri restrictive de prevenire şi combatere a răspândirii virusului SARS- CoV-2 şi continuarea monitorizării, respectiv a dimensionării acţiunilor de răspuns prin implicarea activă a tuturor autorităţilor statului cu atribuţii directe sau care asigură funcţii de sprijin.

Concluzia generală a analizei este:

Având în vedere analiza factorilor de risc prezentată mai sus se poate concluziona că progresele înregistrate iniţial în controlul efectelor pandemiei pot fi valorificate pentru a preveni un impact negativ major asupra sistemului sanitar, respectiv pentru a evita înscrierea României pe o curbă ascendentă similară altor state europene, numai printr-o serie de măsuri integrate la nivel naţional menite să limiteze o serie de activităţi cu risc ridicat în răspândirea virusului.

Propunerile analizei sunt:

- Intensificarea măsurilor de prevenire şi combatere a transmiterii virusului SARS-CoV- 2 atât la nivel local, judeţean, cât şi naţional, care să permită gestionarea situaţiei la parametri adecvaţi nivelului de gravitate înregistrat, precum şi o reacţie rapidă în funcţie de evoluţia pandemiei.

- Continuarea coordonării integrate şi unitare a modului de aplicare pe întreg teritoriul naţional a măsurilor de limitare, combatere şi control al infecţiei cu virusul SARS-CoV-2.

- Rămâne esenţial să se menţină o conştientizare ridicată a populaţiei generale (continuarea campaniei audio-vizuale) cu privire la incertitudinea situaţiei epidemiologice şi la importanţa continuării respectării stricte a tuturor măsurilor necesare pentru reducerea riscului de transmitere, cum ar fi igiena individuală, utilizarea măştilor şi distanţarea fizică.

- Este esenţială activitatea preventivă de „depistare a contacţilor” pentru a identifica timpuriu toate posibilele focare de transmitere şi pentru a controla evoluţia epidemiei, astfel menţinând funcţionarea sistemului de sănătate publică la un nivel ridicat. Aceste acţiuni sunt esenţiale pentru controlul transmiterii şi pentru identificarea rapidă a unor focare epidemice.

- Introducerea unor criterii privind restricţionarea/suspendarea activităţii în cadrul evenimentelor publice si private în interiorul unor spatii publice închise şi deschise, operatorilor economici de tipul restaurantelor şi cafenelelor, dar şi în cadrul spaţiilor destinate cazării elevilor sau studenţilor.

Legea nr.55/2020 reglementează competenţa Guvernului de a institui/prelungi starea de alertă, stabilind că:

„Art.2 Starea de alertă reprezintă răspunsul la o situaţie de urgenţă de amploare şi intensitate deosebite, determinată de unul sau mai multe tipuri de risc, constând intr-un ansamblu de măsuri cu caracter temporar, proporţionale cu nivelul de gravitate manifestat sau prognozat al acesteia şi necesare pentru prevenirea şi înlăturarea ameninţărilor iminente la adresa vieţii, sănătăţii persoanelor, mediului înconjurător, valorilor materiale şi culturale importanţe ori a proprietăţii.

Art. 3 alin. (l) Starea de alertă se declară la nivel local, judeţean sau naţional, atunci când analiza factorilor de risc indică necesitatea amplificării răspunsului la o situaţie de urgenţă, pentru o perioadă limitată de timp, care nu poate fi mai mare de 30 de zile\* (2) Starea de alertă poate fi prelungită ori de câte ori analiza factorilor de risc indică necesitatea menţinerii răspunsului amplificat pentru o perioadă de timp suplimentară, care nu poate fi mai mare de 30 de zile,

Art.4 alin.(l) Starea de alertă se instituie de Guvern prin hotărâre, la propunerea ministrului afacerilor interne, şi nu poate depăşi 30 de zile. Starea de alertă poate fi prelungită, pentru motive temeinice, pentru cel mult 30 de zile, prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului afacerilor interne".

În concluzie, având în vedere analizele factorilor de risc mai sus-menţionate, observă faptul că Hotărârile Guvernului nr.856/2020, nr.935/2020 şi nr.967/2020 au fost adoptate în mod legal şi justificat, fiind impuse de rezultatul evaluărilor realizate în baza factorilor de risc prevăzuţi la art.3 alin.(4) din Legea nr.55 /2020 privind mele măsuri pentru prevenirea şi combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările şi completările ulterioare.

În ceea ce priveşte conţinutul actelor administrative, respectiv măsurile dispuse, acestea se circumscriu limitelor legale în care puterea executivă poate acţiona.

După cum se poate observa din preambulul Hotărârilor Guvernului nr.856/2020, nr.935/2020 şi nr.967/2020, acestea au fost emise în temeiul art.3, art.4, art.6 şi art.71 alin.(l) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea şi combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, pornind de la contextul generat de dinamica evoluţiei situaţiei epidemiologice naţionale, dar şi internaţionale, determinată de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, împrejurare care reclamă adoptarea unor noi măsuri care să permită autorităţilor publice să intervină eficient şi cu mijloace adecvate pentru gestionarea crizei în discuţie.

Subliniază faptul că Hotărârile Guvernului nr.856/2020, nr.935/2020 şi nr.967/2020 cuprind măsurile concrete necesar a fi întreprinse pe durata stării de alertă pentru prevenirea şi combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, posibilitatea restrângerii unor drepturi şi libertăţi fiind prevăzută de Legea nr.55/2020 şi nu de actele contestate, în acord cu prevederile legale şi jurisprudenţa instanţei de contencios constituţional care a statuat faptul că restrângerea drepturilor şi a libertăţilor nu se poate realiza decât prin lege \* astfel cum rezultă din interpretarea coroborată a dispoziţiilor art.53 şi ale art.115 a)in.(6) din Constituţie.

Aşadar, contrar alegaţiilor reclamantelor, actele normative care fac obiectul acţiunii s-au emis pentru punerea în aplicare a dispoziţiilor Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea şi combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 şi, în mod evident, nu conţin soluţii legislative care să fie contrare cu concepţia sau finalitatea urmărită de actele de bază.

Precizează că toate măsurile dispuse atât în perioada stării de urgenţă, cât şi în prezent, în perioada stării de alertă, au fost instituite în limitele permise de Constituţia României, în măsura art.53 din Constituţie care prevede că „(1) Exerciţiul unor drepturi sau al unor libertăţi poate fi restrâns numai prin lege şi numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securităţii \ naţionale, a ordinii, a sănătăţii ori a moralei publice, a drepturilor şi a libertăţilor cetăţenilor; desfăşurarea instrucţiei penale; prevenirea consecinţelor unei calamităţi 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 proporţională cu situaţia care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu şi fără a aduce atingere existenţei dreptului sau a libertăţii."

Conform normei juridice referite, 3 (trei) condiţii cumulative trebuie respectate pentru ca, anumite drepturi ale persoanelor, să poată fi restrânse, în condiţii legalmente corecte, în contextul stării de urgenţă:

• Ingerinţa trebuie să fie prevăzută de lege

Potrivit C.E.D.O., prin lege se înţelege orice act normativ care este accesibil şi previzibil.

în situaţia de faţă, restrângerea exerciţiului drepturilor şi libertăţilor în stare de urgenţă nu este dispusă de Guvernul României, prin H.G. nr.394/2020 şi H.G. nr.856/2020, ci este prevăzută într-o lege, anume Legea nr.55/2020.

Astfel cum s-a reţinut în jurisprudenţa constituţională, restrângerea unor drepturi constituţionale este admisă, ea răspunzând nevoii de a asigura securitatea juridică a drepturilor şi libertăţilor celorlalţi, atât din perspectiva intereselor individuale, cât şi a celor naţionale sau de grup şi a binelui public, fiind şi o modalitate de salvgardare a unor drepturi ui situaţiile în care exerciţiul lor are un caracter antisocial.

• Ingerinţa trebuie să urmărească un scop legitim

În acest caz măsurile care ne limitează drepturile şi libertăţile fundamentale trebuie să aibă drept scopuri protejarea sănătăţii şi siguranţa publică. Convenţia europeană enumeră scopurile care pot da caracter legitim restrângerii unui drept relativ: securitatea naţională, siguranţa publică, bunăstarea economică a ţării, apărarea ordinii şi prevenirea faptelor penale, protejarea sănătăţii şi a moralei, protejarea drepturilor şi libertăţilor altora, împiedicarea divulgării de informaţii confidenţiale sau garantarea autorităţii şi imparţialităţii puterii.

Din nou, şi această condiţie este îndeplinită, măsurile fiind dispuse în vederea prevenirii şi împiedicării răspândirii la nivel naţional a virusului SARS-CoV2,

• Ingerinţa trebuie să fie necesară şi proporţională într-o societate democratică.

Curtea europeană a apreciat că ingerinţa trebuie să răspundă unei nevoi sociale imperioase. Autorităţile statului sunt cele care vor aprecia necesitatea ingerinţei, pentru că ele dispun de o marjă de apreciere, mai mult sau mai puţin vastă în funcţie de dreptul în cauză. Jurisprudenţa Curţii europene cere ca ingerinţa să fie proporţională cu scopul legitim urmărit. Aprecierea, în concret, a proporţionalităţii pe care o face Curtea europeană ţine cont de existenţa nevoii sociale imperioase, or, în speţă, toate măsurile sunt dispuse în scopul îndeplinirii obligaţiei ce-i incumbă Statului Român, potrivit art. 34 alin. (2) din Constituţia României, respectiv asigurarea igienei şi a sănătăţii publice.

Toate măsurile au fost luate în limitele legale, având la bază principiul priorităţii interesului public, astfel că nu se poate discuta despre un exces de putere în impunerea restricţiilor, acestea fiind absolut necesare dată fiind situaţia de fapt.

Instanţa urmează să constate că interesul public legitim, în speţă asigurarea sănătăţii publice, determină dispunerea unor măsuri restrictive, instituite în vederea protejării cetăţenilor.

În concluzie, faţă de aspectele de fapt şi de drept anterior indicate, solicită respingerea cererii de anulare parţială a Hotărârilor Guvernului nr. 856/2020, nr. 935/2020 şi nr. 967/2020 ca neîntemeiată.

În cauză a formulat cerere de intervenţie accesorie Ministerul Afacerilor Interne, încuviințată în principiu la termenul de judecată din data de .

Părților le-a fost încuviințată administrarea probei cu înscrisuri, a fost depusă documentația ce a stat la baza adoptării actelor contestate.

**Analizând probatoriul administrat se constată următoarele:**

Raportat la prevederile art.248 C.pr.civ. se vor analiza cu prioritate excepțiile invocate în cauză de către pârât și intervenientul accesoriu.

Prima excepție invocată vizează inadmisibilitatea cererii de chemare în judecată în ansamblul său datorită neformulării în cauză a plângerii prealabile de către societățile reclamante, anterior sesizării instanței de contencios administrativ, având în vedere dispozițiile art.7 alin.1 și alin.11 din Legea 554/2004.

În raport de argumentele invocate în susținerea excepției, reclamanții au învederat faptul că plângerea prealabilă a fost formulată după sesizarea instanței de contencios administrativ, la data de …, conform înscrisului depus la fila 150, vol.I, dosar, dar au invocat faptul că se află în situația de exceptare reglementată de legiuitor prin art.7 alin.5 din Legea 554/2004, a contenciosului administrativ (L.C.A.). Actele administrative contestate în cauză au caracter normativ, iar plângerea prealabilă poate fi formulată oricând însă, chiar dacă legiuitorul nu distinge cu privire la acest moment este evident că acesta trebuie să se situeze anterior investirii instanței de contencios administrativ, potrivit metodei de interpretare logică a dispozițiilor alin.1 și 11 al art.7 din L.C.A., exigență neîndeplinită în cauză de către reclamanți.

Cu toate acestea, reclamanților nu le revenea obligația de a formula plângerea prealabilă deoarece cele 3 hotărâri de guvern contestate în cauză au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice în mod definitiv, aspect reglementat expres prin art.7 alin.5 din L.C.A., intrarea în circuitul civil și caracterul definitiv al efectelor produse fiind de necontestat, consecință directă a obiectului și domeniului reglementării - prelungirea periodică a stării de alertă la nivel național și instituirea unor măsuri pentru prevenirea răspândirii infecției cu virusul SARS-cov-2.

Prin urmare, având în vedere incidența prevederilor art.7 alin.5 din L.C.A. la situația de fapt dedusă judecății, se va respinge excepția inadmisibilității cererii de chemare în judecată din perspectiva lipsei plângerii prealabile.

De asemenea, în cauză s-a invocat și excepția inadmisibilității capătului de cerere referitor la suspendarea efectelor celor 3 acte administrative contestate.

Actele administrative contestate reglementează începând cu data de 15.10.2020 (HG 856/2020), respectiv 14.11.2020 (HG 967/2020), prelungirea stării de alertă pe teritoriul României, pentru o perioadă de 30 de zile, emiterea celor 2 hotărâri de guvern fiind determinată de răspândirea coronavirusului SARS-COV-2, împrejurare care a impus adoptarea unor măsuri care să permită autorităților publice să intervină eficient și cu mijloace adecvate pentru gestionarea efectelor pandemiei.

Prin obiectul de reglementare și scopul urmărit, cele 2 hotărâri de guvern se circumscriu înlăturării efectelor epidemiei provocate de răspândirea la nivel global a virusul SARS- COV- 2, temeiul legal al emiterii acestora fiind art.3 din Legea 55/2020, privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, art.16 alin.3 din OUG 21/2004, prin raportare la recomandările Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.49/2020 și 54/2020.

În raport de domeniul de aplicare și obiectul de reglementare al celor 2 hotărâri de guvern anterior indicate ( *HG 935/2020 modifică parțial prevederi ale HG 856/2020 și face de la data modificării corp comun cu aceasta, astfel încât efectele produse de acest act normativ nu au caracter independent și autonom*) se constată că scopul acestora este acela de limitare a efectelor produse de transmiterea comunitară a virusului SARS COV 2, care a generat o pandemie la nivel global, potrivit anunțului Organizației Mondiale a Sănătății, din data de 11.03.2020 (denumirea oficială pentru noul coronavirus este SARS-CoV-2, *severe acute respiratory syndrome coronavirus 2*, sindrom sever respirator acut coronavirus 2, iar denumirea pentru boala pe care o provoacă este COVID-19).

În raport de prevederile art.5 alin.3 din L.C.A., de obiectul de reglementare a actelor normative, se constată că legiuitorul reglementează un fine de neprimire, exceptând aplicarea prevederilor art.14 din L.C.A., respectiv în cazul actelor administrative emise pentru înlăturarea consecințelor cauzate de epidemii, epizotii, nefiind posibil a se dispune suspendarea efectelor acestor acte. Pe cale de consecință, excepția inadmisibilității acestui capăt de cerere va fi admisă.

În privința excepției lipsei de interes invocată de către guvernul pârât, Curtea de apel constată, pe baza argumentelor prezentate, că aceasta vizează în esența lipsa unei vătămări a intereselor legitime ale reclamantelor, în sensul art.1 alin.1 și art.8 alin.11 din Legea 554/2004, fiind astfel o apărare de fond și nu o veritabilă excepție de procedură, astfel încât aceasta apărare va fi analizată pe fond.

**Cu privire la fondul litigiului.**

Reclamanții, conform înscrisurilor depuse, sunt profesioniști ce prestează activități de alimentație publică pe raza mun. ..., sub forma restaurantelor, cafe-barurilor, activitatea economică a acestora fiind limitată/suspendată prin intermediul hotărârilor de guvern contestate, în scopul prevenirii răspândirii virusului SARS-CoV-2. Ulterior încetării efectelor stării de urgență la data de 14.05.2020, inclusiv, stabilită anterior cu începere de la 16.03.2020, în baza Decretelor emise de Președintele României sub nr.195/2020 și nr.240/2020, pe teritoriul Românei a fost instituită starea de alertă, în baza HG 394/2020, cu începere de la data de 18.05.2020, stare ce a fost prelungită succesiv cu câte 30 de zile, prin hotărâri de guvern, această situație fiind regăsită și la momentul redactării prezentelor considerente.

Obiect al cererii de chemare în judecată nu îl constituie legalitatea prelungirea stării de alertă, ci legalitatea măsurilor concrete adoptate de pârât în sectorul de activitate în care reclamanții își desfășoară activitatea, astfel cum sunt indicate în concret în petitele acțiunii în contencios administrativ.

Primul aspect de nelegalitate invocat de către reclamanți, sub denumirea generică de neconstituționalitatea restrângerilor, vizează încălcarea de către pârât a dispozițiilor art.53 din Constituție, respectiv faptul că restricționarea activității lor economice s-a realizat prin acte administrative inferioare legii, contrar normei constituționale precitate, care impune ca exercițiul unor drepturi sau libertăți fundamentale să fie restrâns doar prin lege.

Libertatea economică, libera inițiativă și exercitarea acestora sunt drepturi fundamentale și garantate într-o societate democratică, iar restrângerea sau limitarea manifestării acestora poate fi realizată doar în condițiile stabilite de art.53 din Constituția României. Cerința ca restrângerile să fie stabilite prin lege este respectată în cauză întrucât acestea își găsesc reglementarea în prevederile art.5 alin.3 lit.f) din Legea nr.55/2020:

” Măsurile pentru creșterea capacității de răspuns sunt:

(…) limitarea sau suspendarea pe durată determinată a activității unor instituții sau operatori economici;”,

Această dispoziție legală, fiind pusă în aplicare prin acte normative de rang inferior emise în executarea legii, cum sunt și hotărârile de guvern adoptate în cauză, cu respectarea mecanismului constituțional reglementat de art.53 alin.1, art.77 alin.1 și art.108 alin.1 și 2 din Constituția României.

Reclamanții invocă disparat o prevedere constituțională cu ignorarea mecanismului de legiferare și de punere în aplicare a legii reglementat prin Constituția României, prin lege neputându-se reglementa modalitățile concrete în care dispozițiile sale se aduc la îndeplinire, această chestiune fiind una de executare a legii, conform art.108 alin.1 și 2 din Constituția României, mai mult, legea nu reglementează, ca regulă, situații particulare de combatere a efectelor unei pandemii.

Prin urmare, restrângerea exercițiului activității economice este reglementată prin lege, conform art.5 alin.3 lit.f) din Legea nr.55/2020, ca măsură aplicabilă în combaterea răspândirii virusului SARS-COV-2, legea fiind emisă tocmai în respectarea cerințelor impuse de art.53 din Constituția României, cu un domeniu de aplicare clar definit în preambulul său.

Motivul de nelegalitate invocat de către reclamanți este vădit neîntemeiat, raționamentul juridic expus fiind în contradicție cu mecanismul constituțional de legiferare și punere în executare a legii, astfel cum a fost explicitat anterior.

Cel de al doilea motiv de nelegalitate invocat de către reclamanți vizează nemotivarea actelor administrative contestate, chestiune invocată strict cu referire la preambulul și conținutul hotărârilor de guvern, în care nu se regăsesc referiri la factorii de risc în răspândirea virusului SARS-COV-2 și la ierarhizarea acestora. De asemenea, reclamanții critică faptul că Nota de fundamentare invocată în preambulul hotărârilor de guvern nu reprezintă altceva decât o actualizare a primei note de fundamentare întocmite la instituirea stării de alertă din perspectiva numărului de persoane infectate și spitalizate.

Raportat la criticile formulate de către reclamanți se constată că acestea nu vizează motivarea actelor administrative ca și chestiune de legalitate, ci ca pe o problemă de oportunitate, însă aceasta excede controlului de legalitate raportat la circumstanțele în care hotărârile de guvern au fost emise, respectiv de combatere a efectelor unei pandemii, respectiv a unei situații medicale cu caracter excepțional.

În privința actelor administrative contestate, cerințele de motivare, ca aspect al legalității procedurii de adoptare, sunt strict reglementate prin lege, respectiv art.30 alin.1 lit.b din Legea 24/2000, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Motivarea hotărârilor de guvern adoptate în vederea punerii în executare a legii se realizează prin Nota de fundamentare, semnată de către miniștrii ministerelor de resort care au formulat propunerea, cu avizul Consiliului Legislativ, conform documentației depuse la dosar (filele 184-194, vol.I, filele 69-96, vol.II), iar în cauză cele 2 note de fundamentare întocmite pentru adoptarea HG 856/2020 și HG 967/2020 respectă cerințele de formă și fond, prin raportare la structura pe care trebuie să o respecte, conform art.31 alin.1 din Legea nr.24/2000.

Raportat la procedura de adoptare a hotărârilor de guvern se constată că aceasta a fost respectată, măsurile dispuse și contestate de către reclamanți fiind motivate în conținutul notei de fundamentare, argumentele de ordin socio-medical prezentate de către reclamanți – lipsa studiilor medicale, pretinse zone de răspândire, etc. - constituind chestiuni ce nu se circumscriu unor aspecte de legalitate pe care instanța de contencios administrativ să le poată examina.

Astfel cum s-a subliniat, motivarea actelor cu caracter normativ respectă o anumită procedură, prealabilă adoptării/emiterii actului, nefiind o cerință intrinsecă ca în cazul actului administrativ individual, în raport de ale cărui exigențe și-au fundamentat reclamanții criticile. Pe cale de consecință, nici acest motiv de nelegalitate nu este întemeiat.

Cel de al treilea motiv de nelegalitate invocat de către reclamanți în legătură cu restrângerea activității lor economice vizează caracterul necesar, proporțional și nediscriminatoriu al acestor măsuri de restrângere, reglementate prin art. 6 pct. 1, 2, 3 din Anexa 3 la HG 856/2020, art.6 pct.1, 2, 3 Anexa3 la HG 967/2020, art.1 pct.6,7 la HG 935/2020.

Dispozițiile legale contestate, ca reglementare, vizează în esență:

” *În condițiile art. 5 alin. (3) lit. f) din Legea nr. 55/2020, cu modificările și completările ulterioare, se stabilesc următoarele măsuri:*

***1. activitatea cu publicul a operatorilor economici care desfășoară activități de preparare, comercializare și consum al produselor alimentare și/sau băuturilor alcoolice și nealcoolice, de tipul restaurantelor și cafenelelor, în interiorul clădirilor, este permisă fără a depăși 50% din capacitatea maximă a spațiului și în intervalul orar 6,00-23,00, în județele/localitățile unde incidența cumulată a cazurilor în ultimele 14 zile este mai mică sau egală de 1,5/1.000 de locuitori, fără a depăși 30% din capacitatea maximă a spațiului și în intervalul orar 6,00-23,00, dacă incidența cumulată în ultimele 14 zile a cazurilor din județ/localitate este mai mare de 1,5 și mai mică sau egală cu 3/1.000 de locuitori, și este interzisă la depășirea incidenței de 3/1.000 de locuitori;***

*2. activitatea restaurantelor și a cafenelelor din interiorul hotelurilor, pensiunilor sau altor unități de cazare este permisă fără a depăși 50% din capacitatea maximă a spațiului și în intervalul orar 6,00-23,00, în județele/localitățile unde incidența cumulată a cazurilor în ultimele 14 zile este mai mică sau egală de 1,5/1.000 de locuitori, fără a depăși 30% din capacitatea maximă a spațiului și în intervalul orar 6,00-23,00, dacă incidența cumulată în ultimele 14 zile a cazurilor din județ/localitate este mai mare de 1,5 și mai mică sau egală cu 3/1.000 de locuitori, și doar pentru persoanele cazate în cadrul acestor unități în județele/localitățile unde este depășită incidența de 3/1.000 de locuitori în ultimele 14 zile;*

*2^1. măsurile prevăzute la pct. 1 și 2 se aplică și operatorilor economici care desfășoară activități în spațiile publice închise care au un acoperiș, plafon sau tavan și care sunt delimitate de cel puțin 2 pereți, indiferent de natura acestora sau de caracterul temporar sau permanent;*

*(la 09-11-2020, Articolul 6 a fost completat de Punctul 6, Articolul I din HOTĂRÂREA nr. 935 din 5 noiembrie 2020, publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 1042 din 06 noiembrie 2020 )*

*3. în situația în care activitatea operatorilor economici prevăzuți la pct. 1 și 2 este restricționată sau închisă, se permite prepararea hranei și comercializarea produselor alimentare și băuturilor alcoolice și nealcoolice care nu se consumă în spațiile respective*;”.

Situația reclamanților este cea indicată la pct.1 al art.6 din Anexa 3 la HG 856/2020 și HG 967/2020, respectiv aceea de operator economic care desfășoară activități de preparare, comercializare și consum al produselor alimentare și/sau băuturilor alcoolice și nealcoolice, de tipul restaurantelor și cafenelelor, în interiorul clădirilor, la data sesizării instanței activitatea economică fiind suspendată în baza Hotărârilor Comitetului Județean pentru Situații de Urgență ... nr.76/04.11.2020, măsură menținută prin Hotărârile nr.89/18.11.2020 și nr.102/02.12.2020, datorită indicelui de infectare a populației în municipiul ... mai mare de 3/1.000 de locuitori, conform datelor furnizate de Direcția de Sănătate Publică ... (date statistice referitoare la rata de infectare zilnică identificate medical și măsurile adoptate la nivelul municipiului ... sunt disponibile pe pagina web a Instituției Prefectului ...- …<https://....prefectura.mai.gov.ro/coronavirus/#Hotarari_CJSU> ).

Limitele investirii instanței de contencios administrativ au fost precis indicate de către reclamanți însă, în concret, argumentele prezentate în motivarea cererii de chemare în judecată se limitează la criteriul în baza cărora se dispune gradual reducerea sau suspendarea activității economice, a caracterului necesar și proporțional al măsurilor de restrângere a activității, precum și a situației discriminatorii generate în raport de alți operatori economici, prin aplicarea criteriului referitor la rata de infectare, respectiv modul de prestare sau locul de prestare al activității economice.

Potrivit art.53 din Constituția României:

” (*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 calamitati naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.*

*(2) Restrangerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratica. 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.* ”;

potrivit art.1 din Legea 55/2020:

” *(1) Prezenta lege 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.*

*(2) Măsurile restrictive de drepturi prevăzute în prezenta lege, precum și, după caz, cele de renunțare sau de relaxare a acestora se dispun cu respectarea principiului egalității de tratament juridic pentru situații identice sau comparabile.* ”;

potrivit art.45 din Constituția României:

” *Accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate.*”.

Restrângerea exercițiului unor drepturi fundamentale, cum este și cel la libertatea activității economice, are un cadru legal definit, condiționat de prevederea în lege a acestor restrângeri, a caracterului necesar, proporțional și nediscriminatoriu al măsurilor de restrângere în raport de scopul urmărit.

Astfel cum deja s-a analizat și constatat, măsurile de restrângere criticate de către reclamante au fost reglementate prin lege în scopul protejării sănătății populației și a garantării dreptului la viață.

Analiza caracterului necesar și proporțional al măsurilor de restrângere, respectiv suspendare a activități economice;

Organizația Mondială a Sănătății, la data de 11.03.2020, a declarat existența pandemiei generate de răspândirea pe întreg globul a virusului SARS-COV-2, care se caracterizează în principal printr-un grad ridicat de contagiozitate, cu efecte în plan medical necunoscute specialiștilor în domeniu în vederea adoptării unei medicații adecvate, virusul conducând și la pierderea de vieți omenești. La data de 17.03.2020 România a notificat Consiliul Europei cu privire la instituirea stării de urgență, context ce a permis derogări de la aplicarea mecanismului convențional în situația protecției drepturilor și libertăților fundamentale.

Situația de risc medical s-a regăsit și pe teritoriul României, conform datelor statistice indicate în cele 2 note de fundamentare a hotărârilor de guvern, iar în perioada de referință avută în vedere pentru instituirea stării de alertă s-a constatat o triplare a ratei de infectare, atât cât a putut fi identificată pe baza testelor medicale efectuate.

Raportat la situația medicală, epidimiologică, conform obligației constituționale (art.34 alin.2 din Constituție), statul român avea îndatorirea de a lua măsuri pentru ocrotirea sănătății publice, astfel încât măsurile de limitare a răspândirii virusului adoptate în baza Legii nr.55/2020 și puse în aplicare prin hotărâri de guvern, cum sunt și cele în cauză, aveau caracter necesar .

În ceea ce priveşte semnificaţia noţiunii de necesară, conform jurisprudenței CEDO, subliniem că ea implică o ingerinţă fondată pe o nevoie socială imperioasă, proporţională scopului legitim urmărit, nefiind admisă în jurisprudenţa Curţii o interpretare excesiv de restrictivă sau de largă a conceptului necesităţii.

În stabilirea necesităţii ingerinţei, CEDO decide asupra proporţionalităţii acesteia cu privire la situaţia reală, adică decide dacă a existat o nevoie presantă de a restricţiona drepturile sau libertăţile inerente reclamantului în modul efectuat de autorităţile statale, pentru a satisface scopurile elucidate într-o societate democratică. Statul trebuie să prezinte argumente relevante şi suficiente pentru a justifica ingerinţa constatată în dreptul garantat pretins încălcat.

În speţa Karman c. Rusiei, a fost specificat că testul necesităţii ingerinţei într-o societate democratică cere determinarea din partea Curţii dacă ingerinţa a corespuns unei nevoi sociale imperioase, a fost proporţională scopului legitim urmărit şi dacă argumentele prezentate de autorităţile naţionale în justificarea ei au fost relevante şi suficiente.

În jurisprudența sa, CEDO analizează dacă atingerea scopului legitim urmărit ar fi posibilă prin aplicarea unei măsuri mai puţin stricte decât este cea aplicată. Astfel, în cazul când necesitatea socială imperioasă ar putea fi satisfăcută de o măsură de o severitate redusă, în comparaţie cu restricţia aplicată de statul pârât, ingerinţa nu va fi considerată în sensul Convenţiei ca fiind necesară.

Raportat la principiile degajate din jurisprudența CEDO, măsurile de restrângere graduală a activității economice direct proporțional cu creșterea ratei de infectare în rândul populației, în vederea asigurării distanțării sociale în scopul prevenirii și limitării răspândirii virusului SARS-COV-2 și a pierderilor de vieți omenești, apar ca fiind necesare într-o societate democratică, neexistând alternative la îndemâna statului pentru a preveni răspândirea virusului.

Raportat la datele statistice prezentate și analizate în cele 2 note de fundamentare în baza cărora au fost adoptate HG 856/2020 și HG 967/2020 ( *până la data de 05.10.2020 erau identificate 137491 de persoane infectate, din care 108526 persoane vindecate și 5048 de persoane decedate, iar la data de 05.11.2020 au fost înregistrate 276802 cazuri de persoane infectate cu virusul SARS-COV-2, din care 191085 persoane vindecate și 7540 de persoane decedate, concluzia fiind cea a unei medii zilnice de infectare de 4545 persoane, valoare ce se apropie de triplul valorii medii înregistrate în intervalul 04.09.2020-05.10.2020* ), a datelor statistice evidențiate la nivelul județului ... (<https://...prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/49/2020/11/05_11_2020_COVID19-BULETIN-INFORMATIV-....pdf> ), reiese că rata de infectare a populației prezenta un ritm ascendent, ce justifică intervenția autorităților publice în vederea adoptării și implementării de măsuri menite să limiteze răspândirea virusului SARS-COV-2.

Rata de răspândire zilnică, generată de contactele sociale, și pierderea de vieți omenești, urmare a infecției cu virusul SARS-COV-2, justifică proporționalitatea măsurilor adoptate în privința activităților economice prestate de către societățile reclamante. Răspândirea virusului de la om la om datorită activităților și contactelor sociale fac ca măsurile restrictive în vederea distanțării sociale să fie proporționale cu scopurile urmărite, respectiv cel al protejării sănătății populației, a limitării răspândirii virusului și a pierderilor de vieți omenești

De altfel, Curtea de Apel reține că măsurile restrictive impuse în raport de rata de infectare calculată la 1000 de locuitori, contestate în cauză, vizează în mod direct populația și indirect activitatea societăților reclamante, datorită distanțării fizice necesare limitării răspândirii virusului, măsurile fiind adaptate specificului activităților de alimentație publică prestate de acestea. Argumentarea comparativă dezvoltată de reclamante prin raportare la situația magazinelor tip mall și a hypermarketurilor nu înlătură caracterul necesar și proporțional al măsurilor adoptate de guvernul pârât deoarece situațiile comparate nu sunt identice, oamenii neputând utiliza serviciile de alimentație publică în spații închise sau parțial închise fără înlăturarea formelor de protecție individuală (purtare măștilor și/sau a mănușilor), dar care pot fi utilizate în celelalte situații, utilizate de populație pentru satisfacerea altor nevoi sociale.

Reclamantele invocă în argumentarea poziției procesuale multiple argumente de ordin factual vizând lipsa unor date biostatistice din care să rezulte că spațiile de alimentație publică reprezintă focare de propagare a infectării, faptul că virusul a produs mai puține victime decât cele cauzate în mod obișnuit de bolile cronice sau că din punct de vedere științific, în alte țări ale U.E. s-a constatat că instituțiile spitalicești au fost focare principale de propagare a virusului în comunitățile locale. Chiar dacă aceste argumente nu sunt de esența legalității măsurilor contestate, el pot cântări în analiza proporționalității restrângerilor la care reclamantele au fost suspuse, din perspectiva justului echilibru ce trebuie să existe între scopul urmărit de guvernul pârât și interesele concurente ale reclamantelor de a presta o activitate economică.

În contrapondere, argumentele pârâtului vizează caracterul necunoscut al modului de manifestare a virusului, imposibilitatea asigurării unei reacții adecvate a sistemului medical datorat noutății virusului și a modului diferit de manifestare, a contagiozității acestuia și a faptului că acesta poate determina decesul persoanelor infectate, că transmiterea comunitară a virusului poate afecta substanțial capacitățile sistemului medical și poate perturba grav funcționarea serviciilor esențiale. Ori, limitarea răspândirii, la data adoptării măsurilor contestate, nu putea fi realizată în principal decât prin distanțare socială, protecție individuală din partea persoanelor, aspect care indirect se răsfrânge și asupra activității economice a reclamantelor.

În lipsa unei tratament medical adecvat, măsurile de restricție adoptate gradual în funcție de rata de infectare apar ca necesare, fără o altă alternativă viabilă în raport de scopul urmărit.

În genere, în jurisprudența CEDO, principiul proporţionalităţii recunoaşte că drepturile recunoscute fiinţei umane nu sunt absolute, şi că exercitarea acestora trebuie întotdeauna să fie apreciată în raport cu interesul public mai larg. În special, Curtea a evidenţiat în repetate rânduri, precum în speţa Soering c. Regatului Unit, că preocuparea de a asigura un just echilibru între exigenţele interesului general al comunităţii şi imperativele protecţiei drepturilor fundamentale ale individului, este inerentă ansamblului Convenţiei (paragraf 89 din hotărâre).

Prin urmare, măsurile de restricție impuse indirect activităților economice desfășurate de către reclamante, respectă exigențele constituționale, conform art.53 alin.2 din Constituție, fiind necesare într-o societate democratica și proporționale cu situația care le-a determinat.

Analiza caracterului discriminatoriu al măsurilor de restrângere, respectiv suspendare a activități economice;

În raport de argumentele prezentate, Curtea de apel constată că dispozițiile legale contestate respectă doar parțial cerința legală, constituțională, de a asigura un tratament juridic egal pentru situații identice sau comparabile.

Analiza dispozițiilor legale contestate relevă că până la incidența indicelui de infectare de 3/1000 locuitori măsurile restrictive impuse sunt identice pentru situațiile comparabile, respectiv situația tuturor agenților economici care prestează activități de alimentație publică.

La atingerea indicelui de infectare de 3/1000 de locuitori guvernul pârât creează o situație discriminatorie, nejustificată de motive medicale, de protecție a sănătății populației, permițând desfășurarea activităților de alimentație publică în cadrul restaurantelor și cafenelelor din unitățile de cazare în regim hotelier, pensiune, etc., și suspendarea activității economice pentru agenții ce nu asigură și cazare.

În această situație se constată că nu se menține un just echilibru și un tratament egal în urmărirea aceluiasi scop, cel al limitării răspândirii virusului SARS-COV-2 și al asigurării sănătății populației, chiar dacă aparent situațiilor nu par a fi identice. Atât timp cât măsurile restrictive au la bază o urgență de ordin medical, sanitar, de igienă publică, prestarea serviciilor de alimentație publică nu poate fi condiționată și limitată decât pe baza acelorași criterii, indiferent dacă operatorul economic are sau nu în structura serviciului său și unități de cazare. Impunând această diferențiere de tratament juridic, deși scopul urmărit este identic, pârâtul încalcă prevederile art.1 alin.2 din Legea 55/2020, ce reprezintă o reflecție a dispoziției constituționale, conform art.53 alin.2 din Constituție, dispozițiile art.6 pct.1 din Anexa 3 a HG nr.856/2020, art.6 pct.1 din HG nr.967/2020, în ceea ce privește ipoteza finală: ” *şi este interzisă la depăşirea incidenţei de 3/1.000 de locuitori*;”, fiind discriminatorii și nelegale. Situația de discriminare operează indiferent de modalitatea de prestare a serviciului către populație, fiind fără relevanță dacă spațiul în care se prestează activitate este închis total sau parțial.

De altfel, prin suspendarea activității economice pe perioade mari de timp, pârâtul afectează în substanța sa exercițiul dreptului, fapt interzis expres de norma constituțională precitată.

Nelegalitatea măsurilor vizează strict situația reclamantelor, în calitate de operatori economici ce nu au în structura lor și spații destinate cazării persoanelor, astfel încât celelalte dispoziții contestate respectă cerințele de legalitate, astfel cum au fost analizate mai sus, mai ales că reclamantele nu au dezvoltat critici distincte, apărările invocate concentrându-se strict cu privire la exercițiului dreptului la activitate economică, garantat prin Constituție.

În raport de caracterul discriminatoriu și nelegal al măsurilor de interzicere a activității economice în situația de atingere a indicelui de infectare de 3 persoane la 1000 de locuitori, Curtea de apel constată că reclamantele își dovedesc atât vătămarea intereselor legitime, conform art.1 și art.8 din Legea 554/2004, fapt ce le justifică interesul procesual, fiind fără relevanță argumentele guvernului pârât. De altfel, pârâtul se află într-o gravă confuzie, încetarea efectelor dispuse prin hotărârile de guvern adoptate succesiv, pentru perioade de 30 de zile, nu înlătură dreptul de acces al reclamantelor la o instanță, în condițiile și cu exigențele garantate de Legea 554/2004 și art.6 paragraful 1 din CEDO, în vederea verificării legalității restricțiilor impuse în prestarea unui drept fundamental. Ori, cum s-a reținut, dreptul reclamantelor de a presta o activitate economică, în condițiile analizate, tinde a fi afectat în substanța sa, atunci când restricția vizează chiar suspendarea activității.

Pe cale de consecință, în raport de prezentele considerente, cererea de chemare în judecată va fi admisă în parte, cu consecința respingerii cererii de intervenție accesorie formulată de către Ministerul Afacerilor Interne, apărările intervenientului fiind comune cu cele ale guvernului pârât, astfel încât înlăturarea acestora are la bază același raționament deja expus.

Văzând prevederile art.1, art.8, art.18 din Legea 554, art.53 din Constituția României și art.1 din Legea 55/2020, va fi admisă în parte cererea de chemare în judecată, cu consecința anulării parțiale a dispozițiilor art.6 pct.1 din Anexa 3 a HG nr.856/2020, art.6 pct.1 din HG nr.967/2020, în ceea ce privește ipoteza finală: ” *şi este interzisă la depăşirea incidenţei de 3/1.000 de locuitori;*”.

Totodată, va fi respinsă cererea de anulare a prevederilor art.6 pct.2, 3 din Anexa 3 la HG 856/2020, art.6 pct.2, 3 la HG 967/2020 și art.1 pct.6,7 la HG 935/2020, ca neîntemeiată.

**Pentru aceste motive,  
În numele legii**

**Hotărăşte:**

Respinge ca neîntemeiată excepția inadmisibilității cererii de chemare în judecată, invocată din perspectiva lipsei plângerii prealabile.

Admite excepția inadmisibilității capătului de cerere având ca obiect suspendarea efectelor actelor administrative, în limitele contestate de reclamanți, în raport de prevederile art.5 alin.3 din Legea 554/2004 și, pe cale de consecință, respinge ca inadmisibil acest capăt de cerere.

Admite în parte cererea de chemare în judecată formulată de către reclamanții SC R1 SRL, SC R2 SRL, SC R3 SRL, SC R4 SRL, SC R5 INC SRL, SC R6 SRL și SC R7 SRL în contradictoriu cu pârâtul Guvernul României și intervenientul accesoriu Ministerul Afacerilor Interne.

Anulează parțial dispozițiile art.6 pct.1 din Anexa 3 a HG nr.856/2020, art.6 pct.1 din HG nr.967/2020, în ceea ce privește ipoteza finală: ” şi este interzisă la depăşirea incidenţei de 3/1.000 de locuitori;”.

Respinge cererea de anulare a prevederilor art.6 pct.2, 3 din Anexa 3 la HG 856/2020, art.6 pct.2, 3 la HG 967/2020 și art.1 pct.6,7 la HG 935/2020, ca neîntemeiată.

Respinge ca neîntemeiată cererea de intervenție accesorie formulată de intervenientul Ministerul Afacerilor Interne în susținerea poziției procesuale a pârâtului Guvernul României.

Cu drept de recurs în 5 zile de la comunicare în ceea ce privește soluția dată capătului de cerere referitor la suspendarea efectelor actelor administrativ contestate și cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare în privința soluției pronunțate cu privire la cererea de anulare, căile de atac urmând a fi depuse la Curtea de Apel ..., conform art.490 C.pr.civ.

Prezenta hotărâre se va publica în Monitorul Oficial al României, Partea I, în condițiile art.23 din Legea 554/2004.

Pronunțată azi, …, prin punerea soluției la dispoziția părților prin intermediul grefei instanței.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Preşedinte,  COD 1015 |  |
|  | Grefier,  ... |  |