

**Înalta Curte de Casație și Justiție**  
**Secția de Contencios Administrativ și fiscal**

**Domnule Președinte,**

**1. Subscrisa Coaliția pentru Apărarea Statului de Drept**, reprezentată legal de Elena Radu, în calitate de președinte,

**Și**

**2. Subsemnata Radu Elena**,  
în calitate de intimați-reclamanți,  
depunem următoarele

**CONCLUZII SCRISE**

**Prin care solicităm instanței de recurs:**

**1. Să constate nulitatea recursului formulat de Guvernul României ca nemotivat.**  
**2. Admiterea excepției lipsei de interes a Guvernului României și respingerea recursului principal formulat de acesta ca lipsit de interes**

**3. Admiterea excepției lipsei de interes a Ministerului Afacerilor Interne și respingerea recursului ca lipsit de interes**

**4. Pe fond, respingerea recursurilor principale formulate de Guvernul României și Ministerul Afacerilor Interne ca nefondate și neîntemeiate;**

**5. În privind recursului incident: solicităm instanței admiterea recursului incident și:**

**5.1. admiterea excepției lipsei calității procesuale pasive a MAI, admiterea recursului incident, casarea în parte a sentinței recurate și respingerea cererii de chemare în judecată formulată în contradictoriu cu MAI ca fiind formulată împotriva unei persoane lipsite de calitate procesuală pasivă, precum și respingerea recursului formulat de MAI, ca fiind neavenit, fiind formulat de o persoană lipsită de calitate procesuală pasivă.**

**5.2. admiterea recursului incident, casarea in parte a sentinței recurate, in sensul înlăturării considerentelor privind reglementarea prin lege a condiționării exercitării drepturilor și libertăților de dovezi de testare/vaccinare/trece prin boala.**

**pentru următoarele:**

## MOTIVE:

**I. Recursul formulat de către Guvernul României este nul, fiind nemotivat, pentru următoarele considerente:**

Potrivit dispozițiilor imperative ale art. 486 alin. (1) lit. d) C. proc. civ., cererea de recurs va cuprinde motivele de nelegalitate pe care se întemeiază recursul și dezvoltarea lor. În conformitate cu prevederile art. 486 alin. (3) C. proc. civ., „Mențiunile prevăzute la alin. (1) lit. a) și c)-e), precum și cerințele menționate la alin. (2) sunt prevăzute sub sancțiunea nulității”, art. 489 alin. (2) din același Cod prevăzând că sancțiunea nulității intervine în cazul în care motivele invocate nu se încadrează în motivele de casare prevăzute la art. 488.

A motiva recursul înseamnă, pe de o parte, arătarea motivului de recurs prin indicarea unuia dintre motivele prevăzute limitativ de art. 488 C. proc. civ., iar pe de altă parte, dezvoltarea acestuia, **în sensul formulării unor critici privind judecata realizată de instanța care a pronunțat hotărârea recurată**, raportat la motivul de nelegalitate invocat.

În speță, **Guvernul României** a invocat motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct 8 C.proc.civ (motivele de nelegalitate trebuie să conțină critici care să vizeze argumentele instanței care a pronunțat hotărârea atacată, în caz contrar neputând fi exercitat controlul judiciar de către instanța de recurs), însă **nu a dezvoltat critici privind judecata realizată de instanța care a pronunțat hotărârea recurată**, raportat la motivul de nelegalitate invocat.

În cuprinsul cererii de recurs dedusă judecării nu pot fi identificate veritabile critici la adresa sentinței pronunțate de prima instanță și nici nu se demonstrează în ce constă nelegalitatea sentinței atacate, prin raportare la soluția pronunțată de prima instanță și la argumentele arătate de instanță în fundamentarea acesteia.

Guvernul României nu a invocat nici motive de ordine publică.

Astfel, motivul de recurs reglementat de art. 488 alin. (1) pct. 8 din C. proc. civ. este invocat formal, recurentul fiind nemulțumit, practic, de hotărârea pronunțată de instanța de apel și de aspectele de fapt reținute de către instanță.

**Față de cele menționate anterior, solicităm instanței ca în temeiul art. 489 alin. (1) C.proc.civ. să constate nulul recursul formulat de Guvernul României.**

**II. Excepția lipsei de interes a Guvernului României în promovarea recursului principal pe care l-a formulat**

În cazul în care instanța de recurs va considera, prin reducere la absurd, că hotărârile de Guvern atacate, nemaifiind în vigoare, acestea și-ar fi încetat efectele ca urmare a ajungerii la termen, emitentul Guvernul României nu mai justifică niciun interes în promovarea și susținerea recursului.

Dacă instanța de recurs consideră că într-un stat de drept și democratic efectele juridice deja produse de Hotărârile de Guvern (acte normative cu caracter general, aplicabile tuturor cetățenilor României) în perioada în care acestea au fost aplicabile, că vătămările drepturilor și libertăților fundamentale suferite pe perioada în care au fost aplicabile Hotărârile de Guvern a căror nelegalitate am invocat-o prin cererea introductivă nu mai au nicio relevanță după încetarea perioadei de aplicabilitate a acestora și că din acest motiv reclamanții nu ar mai justifica interes pentru constatarea nelegalității drepturilor și libertăților fundamentale în cadrul recursului principal promovat de Guvernul României împotriva sentinței prin care s-a constatat nelegalitatea HG-urilor și s-a dispus anularea lor, pentru identitate de rațiune înseamnă că nici emitentul acestora Guvernul României nu mai justifică niciun interes în susținerea recursului pe care l-a promovat.

Într-o asemenea situație, în temeiul art. 33 alin. (1) lit. d) și art. 33 Cod procedură civilă, solicităm instanței să constate că Guvernul României nu mai justifică un folos practic în susținerea recursului formulat și să admită excepția lipsei de interes a Guvernului României în promovarea și susținerea recursului și respingerea recursului formulat de Guvernul României ca lipsit de interes.

### **III. Cu privire la recursul formulat de către MAI și excepția lipsei de interes a MAI în promovarea recursului**

Potrivit art. 483 alin. (3) Cod procedură civilă *”Recursul urmărește să supună instanței competente examinarea în condițiile legii, a conformității hotărârii atacate cu regulile de drept aplicabile.”*

**Motivele de nelegalitate** pentru care se poate dispune casarea hotărârii sunt prevăzute de art. 488 alin. (1) Cod Procedură Civilă.

Recurentul MAI și-a întemeiat recursul pe dispozițiile **art. 483 și art. 488 alin. (1) pct. 4 și 8 Cod procedură civilă.**

Având în vedere faptul că prin sentința pronunțată de prima instanță au fost analizate mai multe critici de nelegalitate care au fost considerate întemeiate de către prima instanță, iar recurentul MAI, pe de o parte nu a atacat toate motivele de nelegalitate ale HG-urilor constatate de către prima instanță, iar pe de altă parte, nu a arătat în mod clar, concret și convingător care este greșeala judecătorului de primă instanță în interpretarea și aplicarea textelor legale incidente pe care acesta și-a întemeiat soluția, vom formula în continuare apărările pornind pe structura considerentelor hotărârii primei instanțe.

Astfel, potrivit considerentelor sentinței recurate (nr. 1465/21 octombrie 2021):

**A)** a fost respinsă excepția inadmisibilității cererii de pronunțare a unei ordonanțe președințiale ca rămasă fără obiect ca urmare transformării acesteia într-o acțiune în anulare de drept comun.

Nu a fost atacată această soluție de către recurentul MAI.

## **B) prima instanță a respins ca neîntemeiată excepția lipsei de interes**

**Prima instanță** a reținut că **MAI a invocat excepția lipsei de interes numai cu privire la 2 HG-uri (nr. 636/2021 și nr. 678/2021)**, nu și cu privire la cea de a treia HG (nr. 730/2021).

Prima instanță a **respins excepția lipsei de interes** reținând că împrejurarea ca și-au produs deja efectele juridice cele 2 HG-uri nu atrage lipsa de interes în promovarea acțiunii, dat fiind scopul constatarea retroactivă a nulității actelor și pe cale de consecință lipsirea de temei juridic a efectelor produse în timp, fiind deschisă posibilitatea pretinderii de despăgubiri pentru eventuale vătămări a unor drepturi sau interese legitime ale reclamantilor.

**Recurentul MAI** a invocat în motivele de recurs, în esență:

- că raportat la dispozițiile **art. 32 alin. (1) C.p.c.** și **momentul în care prima instanță a soluționat acțiunea**, HG-urile contestate nu mai erau în vigoare, acestea producându-și efectele timp de 30 zile de la data emiterii și că reclamantele **nu ar obține niciun beneficiu ca urmare a unei soluții de anulare parțială a actului administrativ**, iar la momentul introducerii acțiunii (12.07.2021) parte din hotărârile de Guvern au ajuns la termen;

- că cele reținute de judecătorul de primă instanță potrivit cărora reclamantele au posibilitatea pretinderii de despăgubiri ar fi una ipotetică, nedovedită și nesusținută și că nu am formulat un capăt de cerere în acest sens;

- că nu am fi invocat eventuale drepturi patrimoniale pretins încălcate în raport de care am fi putut invoca un interes actual de verificare a legalității hotărârilor de Guvern;

- că este greșită primei instanțe cu privire la nerespectarea condițiilor stabilite de art. 3 alin. (4) din Legea nr. 55/2020, motiv pentru care reclamantele nu ar fi avut interes să promoveze acțiunea (??).

**Motivele de recurs invocate de către recurentul MAI cu privire la soluția de respingere a excepției lipsei de interes sunt simple alegații, nu se încadrează motivele de recurs prevăzute de art. 488 alin. (1) pct 8 C.p.c., fiind nefondate pentru următoarele argumente:**

**1. Recurentul MAI ignoră că în materia contenciosului administrativ justificarea interesului trebuie analizată în funcție de trăsăturile specifice ale raportului de drept public dedus judecății**

Potrivit jurisprudenței în materie a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal (**Decizia nr. 2385/03 mai 2022 publicată în dosarul nr. 1828/1/2021**):

*” Înalta Curte reține că, în materia contenciosului administrativ, condițiile generale de exercitare a acțiunii, capacitatea și calitatea procesuală, afirmarea unui drept subiectiv și justificarea unui interes trebuie analizate în funcție de trăsăturile specifice ale raportului de drept public dedus judecării. Elementul central al regimului juridic al actului administrativ îl reprezintă legalitatea, înțeleasă ca fiind conformarea acestuia cu legile și actele administrative cu forță juridică superioară, astfel că, atâta vreme cât fînțează actul administrativ, acesta se bucură de această prezumție relativă, fiind însă supusă controlului principal de legalitate al instanțelor judecătorești.*

*Din această perspectivă, este recunoscut dreptul persoanei vătămate de a solicita anularea unui act administrativ, care, deși și-a atins scopul, în sensul că și-a epuizat puterea juridică cu care a fost învestit, și-a produs efectele, dând naștere unor raporturi juridice administrative sau civile.*

*Din punct de vedere al interesului, reține însă Înalta Curte că, în privința actului administrativ, trebuie făcută distincție între noțiunea de interes procesual, definită de codul de procedură civilă, în sensul de condiție de exercitare a dreptului la acțiune și noțiunea de interes legitim consacrată de prevederile art. 1 și art. 8 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și*

*Noțiunea de interes legitim care poate fi ocrotit pe calea contenciosului administrativ este pusă în evidență de prevederile referitoare la necesitatea stabilirii existenței unei vătămări aduse unui drept ori unui interes legitim, care se realizează pe baza probelor administrate, fiind, deci, o problemă de fond în litigiul administrativ.”*

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 conține dispoziții exprese în acest sens:

- **art. 1 alin. (1):** ” 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 ..., se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.”
- **art. 2 alin. (1):** În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:
  - a) persoană vătămată - orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate și grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum și organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate;

*o) **drept vătămat** - orice drept prevăzut de Constituție, de lege sau de alt act normativ, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ;*

*p) **interes legitim privat** - posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat;*

*r) **interes legitim public** - interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice.*

Or, contrar susținerilor recurentului MAI, așa cum am arătat în întâmpinare, atât reclamanta Coaliția pentru Apărarea Statului de drept (la pct. IV, pag 9-10 din cererea de chemare în judecată), cât și reclamanta Radu Elena (la pct. IV, pag. 15-21 din cererea de chemare în judecată) **și-au justificat interesul în prin cererea de chemare în judecată**, prezentând le larg argumente în susținerea interesului și a drepturilor și libertăților constituționale care au fost încălcate.

Pentru aceste motive sunt nefondate și susținerile recurente potrivit cărora ar fi incidente în cauză dispozițiile art. 32 alin. (1) C.p.c., precum și cele privitoare la faptul că la momentul în care prima instanță a soluționat acțiunea, HG urile contestate nu mai erau în vigoare, acestea producându-și efectele timp de 30 zile de la data emiterii și că reclamantele nu ar obține niciun beneficiu ca urmare a unei soluții de anulare parțială a actului administrativ, iar la momentul introducerii acțiunii parte din hotărârile de Guvern au ajuns la termen.

Mai mult, primirea unor astfel de argumente ar însemna că, în materia contenciosului administrativ, pârâtul organ administrativ ar putea să tergiverseze soluționarea cauzei până la o dată ulterioară ieșirii din vigoare a actului administrativ normativ pentru a putea invoca lipsa de interes, ceea ce ar conduce la înfrângerea prezumției relative de legalitate a actului administrativ care ar deveni astfel absolută, actul normativ nemaiputând fi niciodată atacat în mod real pentru motive de legalitate.

Totodată, faptul că reclamantelor le-a fost încălcat dreptul de acces efectiv și eficace la instanța de contencios administrativ (și implicit dreptul garantat de art 6 CEDO), deoarece nu le-a fost soluționată în mod definitiv cererea de chemare în judecată înainte ca HG urile atacate să își înceteze aplicabilitatea, nu poate să conducă la chiar sancționarea acestora cu respingerea acțiunii ca lipsită de interes.

**2. Potrivit jurisprudenței CEDO în cazul în care drepturile și libertățile fundamentale sunt încălcate, simpla contestatare a încălcării acestora poate reprezenta o reparare suficientă;**

**3. susținerile recurentului potrivit cărora cele reținute de judecătorul de primă instanță potrivit cărora reclamantele au posibilitatea pretinderii de despăgubiri ar fi una ipotetică, nedovedită și nesusținută și că nu am formulat un capăt de cerere în acest sens prin cererea de chemare în judecată care face obiectul prezentei cauze sunt nefondate.**

Potrivit art. 19 alin. (1) și (2) din Legea nr. 554/2004 cererea de despăgubire poate fi formulată odată cu cererea de anulare a actului administrativ sau printr-o cerere separată promovată în termen de 1 an. Or, subsemnatele am formulat cerere de despăgubire în termenul legal, cerere care a fost înregistrată pe rolul Curții de Apel București sub nr. 8296/2/2021 (pe care am depus-o odată cu întâmpinarea la prezenta cauză).

**4. Sunt nefondate susținerile recurentului MAI este greșită primei instanțe cu privire la nerespectarea condițiilor stabilite de art. 3 alin. (4) din Legea nr. 55/2020, motiv pentru care reclamantele nu ar fi avut interes să promoveze acțiunea.** Primirea acestor argumente ar echivala cu analiza excepției lipsei de interes după analiza temeiniciei unei cereri de chemare în judecată, ceea ce este în neconcordanță cu dispozițiile Codului de procedură civilă.

**Pentru aceste considerente solicităm respingerea motivelor de recurs formulate de recurentul MAI cu privire la soluția pronunțată de prima instanță cu privire la respingerea excepției lipsei de interes.**

**În cazul în care, prin reducere la absurd, instanța de recurs va primi argumentele recurentului MAI referitoare la faptul că hotărârile de Guvern atacate, nemaifiind în vigoare, acestea și-ar fi încetat efectele ca urmare a ajungerii la termen, recurentul MAI nu mai justifică niciun interes în promovarea și susținerea recursului, prin raportare la dispozițiile art. 33 alin. (1) lit. d) și art. 33 Cod procedură civilă, pentru identitate de rațiune invocăm excepția lipsei de interes a recurentului MAI în promovarea și susținerea recursului, iar față de calea extraordinară de atac în care ne aflăm )recursul) solicităm analizarea acestei excepții cu prioritate.**

Dacă instanța de recurs consideră că într-un stat de drept și democratic efectele juridice deja produse de Hotărârile de Guvern (acte normative cu caracter general, aplicabile tuturor cetățenilor României) în perioada în care acestea au fost aplicabile, că vătămările drepturilor și libertăților fundamentale suferite pe perioada în care au fost aplicabile Hotărârile de Guvern a căror nelegalitate am invocat-o prin cererea introductivă nu mai au nicio relevanță după încetarea perioadei de aplicabilitate a acestora și că din acest motiv reclamanții nu ar mai justifica interes pentru constatarea nelegalității drepturilor și libertăților fundamentale în cadrul recursului principal promovat de recurentul MAI împotriva sentinței prin care s-a constatat nelegalitatea HG-urilor și s-a dispus anularea lor, pentru identitate de rațiune înseamnă că nici emitentul acestora Guvernul României nu mai justifică niciun interes în susținerea recursului pe care l-a promovat.

Într-o asemenea situație, în temeiul art. 33 alin. (1) lit. d) și art. 33 Cod procedură civilă, solicităm instanței să constate că recurentul MAI nu mai justifică un folos practic în susținerea recursului formulat și să admită excepția lipsei de interes a Guvernului României în promovarea și susținerea recursului și respingerea recursului formulat de recurentul MAI ca lipsit de interes.

### C) Pe fondul acțiunii:

**C.1. Prima instanță a analizat criticile reclamantelor privind nerespectarea dispozițiilor legale privind inițiatorul Hotărârilor de Guvern privind prelungirea stării de alertă și a constatat că sunt întemeiate.**

În acest sens, prima instanță a constatat că prin adresa din 23.09.2021 SGG a depus la dosar întreaga documentație care a stat la baza adoptării HG nr. 636/2021, nr. 678/2021, nr. 730/2021.

Analizând situația de fapt și probele depuse de MAI, prima instanță a reținut că niciuna dintre cele 3 hotărâri de Guvern nu a fost adoptată la **propunerea** Ministrului Afacerilor Interne.

Prima instanță a constatat că **nu a fost îndeplinită condiția de la art. 4 alin 1 din Legea nr 55/2020**, respectiv aceea că hotărârea de Guvern de prelungire a stării de alertă să fie inițiată de ministrul afacerilor interne.

Prima instanță a reținut că **sintagma “la propunerea ministrului afacerilor interne”**, utilizată de textul legal, nu poate avea decât o singură semnificație, respectiv aceea că **persoana care ocupă funcția de ministru al afacerilor interne să fie cea care înaintea Guvernului propunerea de prelungire a stării de alertă**, fiind evident că atât înscrisurile care materializează propunerea în sine, cât și adresa de înaintare a ei, trebuie să fie asumate prin semnătura de către această persoană.

În același sens prima instanță a invocat dispozițiile **art. 15 din HG nr. 561/2009**, reținând că potrivit acestui articol se observa cu claritate, că textul impune condiția ca “forma inițială a proiectului de act normativ” să fie însoțită de conducătorul instituției inițiatore, în speță de ministrul afacerilor interne (cu atât mai mult cu cât art.4, alin.1 din Legea nr.55/2020 **nu** atribuie dreptul de inițiativă **instituției** Ministerului Afacerilor Interne, **ci persoanei ministrului** afacerilor interne).

Se observa de asemenea, că textul face o **distincție clară între “proiectul de act normativ” și “instrumentele de prezentare și motivare”** care îl însoțesc (adică Nota de fundamentare, nota care reprezintă unul din instrumentele de prezentare și motivare reglementate de HG nr.1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului), impunând condiția ca însuși proiectul de act normativ să fie semnat de către inițiator, nu doar nota de fundamentare.

Totodată a reținut că **această distincție este consecvența și distincției realizate la nivel legal de art.30, alin.1, lit. a și b din Legea nr.24/2000, precum și de art. 17, art. 23, art. 28 și art. 44 din HG nr. 561/2009.**



Prima instanță a reținut că dispozițiile HG nr.561/2009 impun ca și adresele prin care sunt înaintate proiectele de acte normative, către Secretariatul General al Guvernului, să fie semnate de către conducătorii acestora, cu menționarea distinctă a persoanei care le-a redactat. A fortiori, această regula urmează să se aplice și în etapa în care inițiatorul înaintează Secretariatului General al Guvernului forma finală a proiectului de act normative.

Toate aceste condiții sunt absolut firești, deoarece numai prin semnarea proiectului de act normativ și a adresei de înaintare a lui, există certitudinea că inițiatorul îi cunoaște conținutul, că este de acord cu el și că voința lui este aceea de a-l propune spre adoptare Guvernului.

Pe situația de fapt, prima instanță a constatat că niciunul din proiectele de hotărâri de guvern și niciuna din adresele de înaintare a lor către Secretariatul General al Guvernului **nu au fost semnate de către ministrul** afacerilor interne.

Totodată, prima instanță a constatat că în cauza de față **nu se contestă că ministrul afacerilor interne a semnat nota de fundamentare și ca a contrasemnat hotărârea adoptată în ședința guvernului, ci problema care se pune este aceea ca nu a semnat proiectele de hotărâri de guvern** (nici în variantele inițiale, nici în variantele refăcute) **ce au fost înaintate Guvernului și nici adresele de înaintare a acestor proiecte, acestea fiind înscrisurile care dovedeau exercitarea de către ministrul afacerilor interne a dreptului de inițiativă normativă.**

A reținut astfel că **nu au fost respectate dispozițiile procedurale impuse de HG nr. 561/2009**, dispoziții care nu sunt altceva decât o expresie firească a formalismului ce caracterizează activitatea instituțiilor și autorităților publice, ce impune ca manifestarea exterioară a consimțământului pentru însușirea unor înscrisuri să conste în aplicarea semnăturii pe acel înscris, semnătura al cărei rol este, cel stabilit de art.268, alin.1 C.p.c.

În ceea ce privește împrejurarea că hotărârile CNSU, prin care s-au propus prelungirea stării de alertă și măsurile aferente, au fost semnate de ministrul afacerilor interne (aspect care, de altfel, nici nu rezulta din dosar, singura semnătură existentă pe hotărâri fiind cea a președintelui CNSU-prim-ministru Florin Cîtu) nu are nicio semnificație din perspectiva art.4 alin.1 din Legea nr.55/2020, din moment ce potrivit acestui text legal, Comitetul Național pentru Situații de Urgență nu are niciun rol în procedura de emitere a hotărârii de guvern.

De asemenea, a reținut că nu poate fi primită fără rezerve afirmația că semnarea notei de fundamentare de către mai mulți miniștri nu a făcut altceva decât să ofere “o garanție în plus a faptului că necesitatea prelungirii stării de alertă a fost evaluată corespunzător prin raportare la factorii de risc”, deoarece ea ar putea fi teoretic interpretată, în egală măsură, și ca reprezentând un mijloc de presiune exercitată asupra titularului dreptului de inițiativă, ministrul afacerilor interne, care, în ipoteza în care nu ar fi dorit să promoveze proiectul de hotărâre de guvern, s-ar fi văzut în situația, delicată, atât din punct de vedere politic, cât și din punct de vedere uman, de a face opoziție în raport de ceilalți membri ai Guvernului din care face parte.

Prima instanță a reținut că dacă legiuitorul ar fi dorit să asigure un suport ministerial sau instituțional cât mai larg al unei astfel de hotărâri de guvern ar fi putut foarte bine să prevadă ca inițiativa de promovare să aparțină fie unui grup de miniștri, fie unei structuri instituționale de tipul Comitetului Național pentru Situații de Urgență. În schimb, din moment ce inițiativa a fost atribuită unipersonal, ministrului afacerilor interne, rezultă că doar această persoană a fost însărcinată cu dreptul de a lua decizia finală cu privire la promovarea proiectului de hotărâre, drept care trebuie exercitat în condiții de deplină libertate.

În ceea ce privește faptul că reclamantele nu ar fi făcut dovada vreunei vătămări cauzate de lipsa unei propuneri de prelungire a stării de alertă provenite de la ministrul afacerilor interne, prima instanță a învederat că structurile statale nu se constituie în entități rupte de societate și exterioare acestora, ci sunt consecința unei convenții sociale preexistente, a unui contract social, în temeiul căruia majoritatea cetățenilor delegă unor alți cetățeni, integrați în structuri prestabilite, dreptul de a emite acte de autoritate și acceptă să fie supuși eventualelor măsuri restrictive ce ar putea fi stabilite prin aceste acte, dar numai cu condiția respectării formelor și procedurilor convenite pentru emiterea lor. Altfel spus, respectarea formalismului reprezintă condiția-premisă a delegării acestor competențe. Per a contrario, în cazul încălcării acestor forme, cetățeanul este îndreptățit să nu recunoască obligațiile ce i se impun în aceste condiții.

Conchizând, prima instanță a reținut că **ca au fost încălcate prevederile art.1, alin.2, art.3, alin.1, art.4, alin.3, art.5, alin.2 din Legea nr.24/2000 prin raportare la art.4, alin.1 din Legea nr.55/2020, precum și ale art.84 din Legea nr.24/2000 coroborate cu HG nr.561/2009.**

## **C.2. Prima instanță a analizat criticile reclamantelor privind nerespectarea dispozițiilor legale privind avizul Consiliului Legislativ și a constatat că sunt întemeiate**

Prima instanță invocând dispozițiile art. 9, 10 și 4 alin 3 din Legea nr. 24/2000, precum și art. 4 și art. 3 alin 3 din Legea nr. 73/1993 a reținut că se verifică printre altele dacă proiectele de hotărâri de Guvern respectă actele normative de nivel superior în aplicarea cărora sunt elaborate, în speță Legea nr. 55/2020 și Constituția României.

Analizând cele 3 avize emise de Consiliul Legislativ cu privire la Hotărârile de Guvern atacate în cauză, prima instanță a reținut că acestea conțin numeroase observații și propuneri, atât cu privire la fondul reglementării (încălcarea prevederilor constituționale privind principiul legalității cetățenilor în fața legii și cel al interzicerii discriminării), cât și cu privire la necuprinderea în nota de fundamentare a motivării științifice a măsurilor prevăzute în HG-uri (neindicarea rezultatelor studiilor sau cercetărilor care au condus la stabilirea eficacității acestora, fiind necesară completarea corespunzătoare a notei de fundamentare), nemotivarea condiționării de vaccinare la intrarea în incintele în care se desfășoară competiții sportive, nesemnarea notei de fundamentare de toți inițiatorii și nici de conducătorul ministerului avizator, , existența unor prevederi lipsite de previzibilitate.

Prima instanță a reținut că niciuna din criticile de fond, privind încălcarea principiului egalității în drepturi a cetățenilor, respectiv interzicerea discriminării, precum și privind lipsa din Nota de fundamentare a argumentelor științifice pentru măsurile preconizate, nu au fost ”avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ ”, acestea fiind ignorate cu totul, fara absolut niciun fel de motivare, fiind **încălcate prevederile art.10 alin. (4) din Legea nr.24/2000, motiv pentru care a considerat întemeiate criticile de nelegalitate formulate de către reclamante.**

Prima instanță a apreciat că referitor atât la cerința inițierii actelor normative de către persoanele/instituțiile prevăzute de lege, cât și la cerința solicitării și luării în considerare a avizului Consiliului Legislativ, că se impune și evidențierea unor repere stabilite de Curtea Constituțională, repere care releva importanța respectării, într-un stat de drept, a exigentelor de ordin procedural. În acest sens a arătat că:

- în decizia CCR nr. 722/2020 (parag. 84) a fost relevată importanța respectării exigentelor de ordin procedural în activitatea de legiferare, ca expresie a principiului legalității;
- în decizia CCR nr. 229/2020 (parag 49-56) referitoare la solicitarea formală de către Guvern, a avizului Consiliului Legislativ, ulterior adoptării unei ordonanțe de urgență, a fost evidențiată atât importanța avizului, cât și obligația Guvernului de a ține seama de observațiile făcute (cel puțin în sensul motivării ignorării lor), ca expresie, atât a loialității constituționale, cât și a loialității interinstituționale.

**C.3. Prima instanță a analizat criticile reclamantelor privind nerespectarea dispozițiilor legale privind avizului Consiliului Economic și Social, respingându-le ca neîntemeiate**

**C.4. Prima instanță a analizat criticile reclamantelor privind nerespectarea dispozițiilor legale privind condițiilor legale pentru prelungirea stării de alertă și a constatat că sunt întemeiate**

Invocând dispozițiile art 2 și 3 din Legea nr. 55/2020, prima instanță a reținut că:

- starea de alertă are ca premisă existența unei situații de urgență, ceea ce presupune, în mod inerent, o anumită gravitate, legiuitorul adăugând însă condiția ca această stare de urgență să fie de amploare și intensitate deosebite, pentru a reliefa suplimentar caracterul excepțional al măsurii declarării stării de alertă;
- ca orice act normativ, și hotărârile de guvern trebuie motivate, cu atât mai mult cu cât, după cum s-a arătat, acestea au caracter excepțional și atrag instituirea de măsuri restrictive de drepturi și libertăți fundamentale;
- ca atare, în continuare, a analizat în ce măsură notele de fundamentare ale celor trei hotărâri de guvern conțin o motivare corespunzătoare a măsurii declarării stării de

alertă, din perspectiva celor 5 criterii (factori de risc) enumerate de art.3, alin.4 din lege.

**În urma analizării probelor depuse la dosar, respectiv documentație care a stat la baza adoptării HG nr. 636/2021, nr. 678/2021, nr. 730/2021 a constat că argumentele expuse în notele de fundamentare ale celor trei hotărâri de guvern nu sunt de natura să justifice măsura declarării stării de alertă, din perspectiva celor 5 criterii (factori de risc) enumerate de art.3 alin.(4) din Legea nr. 55/2020, actele normative fiind deci nelegale.**

**C.4. Prima instanță a analizat criticile recurențelor privind privind nelegalitatea măsurilor stabilite pe perioada stării de alertă - interdicția exercitării unor drepturi și libertăți fundamentale și a constatat că sunt întemeiate**

Astfel, prima instanță invocând dispozițiile **art. 53 din Constituție, preambulul și art. 1 din Legea nr. 55/2020** a reținut că rezultă cu claritate că **textul constituțional permite, în anumite condiții expres și limitativ prevăzute, numai restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți, fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății**, cu condițiile suplimentare ca restrângerile să fie proporționale cu situația care le-a determinat și să fie aplicate nediscriminatoriu.

În continuare, prima instanță a redat **preambulul și articolul 1 și 2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, preambulul și art. 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, precum și art. 15 alin. (1) din Constituția României**, reținând că:

*” Atât din cuprinsul instrumentelor juridice internaționale, cât și din Constituția României, rezulta cu claritate concluzia ca drepturile și libertățile fundamentale sunt consecința automată a calității de persoană/membru al familiei umane/cetățean, adică **de om**, aceasta condiție a ființării persoanei fiind suficientă pentru dobândirea automată a întregului set de drepturi și libertăți fundamentale.*

*Altfel spus, aceste drepturi și libertăți **nu sunt conferite persoanei, nu îi sunt transferate** acesteia de către vreo structură statală sau suprastatală, ci sunt **dobândite direct** în temeiul acestor instrumente juridice, **inca din momentul nasterii sau**, în privința unor drepturi, **chiar din momentul concepției** (trebuie precizat totuși, că, în realitate, instrumentele juridice nu fac decât să constate, să recunoască formal existența acestor drepturi și libertăți și nu să le atribuie, ele preexistând dreptului pozitiv, ca atribute inerente condiției umane).*

*Fiind vorba de **atribute intrinseci ființei umane, ca expresie a demnității persoanei** (acesta fiind de altfel, primul atribut menționat în preambulul Declarației Universale a Drepturilor Omului), aceste drepturi și libertăți **nu trebuie dovedite**, existența lor și, pe cale de consecință, **posibilitatea de a le exercita, rezultând din însăși existența persoanei, din faptul material de a fi viu.***

Dupa se recunoaste in art.1 din Declaratia Universala a Drepturilor Omului, **“Toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi”**, astfel incat **faptul nasterii** (sau al conceptiei) si, ulterior, **cel al fiintarii**, constituind **conditia necesara si suficienta, deci unica, pentru dobandirea si exercitarea drepturilor.**

De altfel, se observa ca **instrumentele juridice evocate nici nu tratează instituția “dobandirii” drepturilor si libertatilor fundamentale si nici institutia “conditiilor” de exercitare a lor, ci doar institutia “restrangerii” exercitiului lor.**

In consecinta, **formulari de tipul “statul nu restrange drepturile si libertatile fundamentale ale anumitor categorii de persoane, ci doar confera drepturi si libertati altor categorii de persoane” constituie sofisme**, deoarece **pleaca, in mod evident, de la o premisă eronata si anume aceea ca statul ar fi cel care confera indivizilor drepturi si libertati fundamentale si ca, deci, acestia ar trebui sa indeplineasca anumite conditii pentru a le dobandi si, implicit, ar trebui sa si procure probe in sensul ca indeplinesc respectivele conditii.**

**O astfel de abordare este in mod evident contrara atributului fundamental al persoanei, respectiv demnitatea acesteia, individul fiind pus astfel in situatia de a-si dovedi vocatia, aptitudinea de a dobandi libertati fundamentale, altfel spus ca “merita” sa fie inclus intre “membrii familiei umane”.**

O alta precizare care se impune este ca **aceste drepturi si libertati nu apartin societatii in general, ci fiecarui individ in parte**, astfel incat **restrangerea/negarea unui drept sau a unei libertati trebuie analizata in raport de fiecare persoana/categorie de persoane vizate in parte si nu in raport de intreaga societate.**

Altfel spus, **nu se va putea sustine ca dacă doar o anumita categorie de persoane este exclusa de la exercitarea unui drept, in timp ce restul categoriilor il pot exercita, atunci, la nivelul ansamblului societatii ar fi operat doar o restrangere a drepturilor; ceea ce a operat in realitate este negarea drepturilor pentru anumite persoane/categorii de persoane.**

In continuare, in ceea ce priveste exercitiul drepturilor si libertatilor fundamentale, regula egalitatii „în demnitate și în drepturi”, enuntate in art.1 din Declaratia Universala a Drepturilor Omului, implica faptul ca **toate persoanele isi pot exercita, in acelasi timp si neconditionat, aceste drepturi si libertati, avand deci o vocatie egala in a se bucura de ele, de indata ce ele au fost „dobandite”, adica de indata ce persoana fiinteaza, fiind exclusa „de plano” posibilitatea instituirii vreunei conditii suplimentare pentru acest exercitiu.**

In acelasi sens sunt si prevederile art.2 din Declaratia Universala a Drepturilor Omului, potrivit carora „Fiecare se poate prevala de toate drepturile și de toate libertățile proclamate în prezenta Declarație, fără nici o deosebire (...)”.

Deoarece viata omului nu poate fi controlata in toate aspectele (neputandu-se spre exemplu anticipa comportamentele celorlalti indivizi, ale altor fiinte vii sau ale fortelor naturii), se pot ivi situatii in care exercitarea unora din drepturi sau libertati poate pune in

pericol/impiedica existenta/exercitarea altor drepturi si libertati (cu care, in mod firesc nu ar intra in concurs) sau poate impiedica exercitarea drepturilor si libertatilor de catre alte persoane.

Pentru aceste motive, s-a convenit ca, desi fundamentale, aceste drepturi nu sunt totusi absolute, exercitarea lor putand fi restransa temporar, in situatii cu totul exceptionale, tocmai pentru a salvagarda alte drepturi si libertati fundamentale, eventual ale altor persoane, dandu-se in competenta statului sa aprecieze atat intervenirea unei astfel de situatii exceptionale, cat necesitatea impunerii unor restrangeri si intinderea acestora.

**Pentru că restrangerea exercitiului drepturilor si libertatilor fundamentale are caracter exceptional, constituind o stare speciala, consecinta a unei situatii de anormalitate, de abatere de la firescul exercitarii libere si depline a acestora si pentru ca ea reprezinta un eveniment supravenit, impus din exteriorul individului, nefiind un dat natural al acestuia, ci o constructie artificiala, rezulta ca celui care o impune, respectiv statului, ii va reveni sarcina de a dovedi atat existenta situatiei de urgenta (din cele limitativ convenite in prealabil si fixate la nivel legislativ), cat si necesitatea aplicării restrangerilor, respectiv sarcina de a justifica intinderea lor.**

Conchizand, fata de cele de mai sus, se impune cu necesitate concluzia ca **exercitarea drepturilor si libertatilor fundamentale nu poate fi conditionata de absolut nimic, individul netrebuind sa dovedeasca nimic pentru a se bucura de acest exercitiu, in timp ce restrangerea exercitiului este conditionata de indeplinirea anumitor cerinte obiective, a caror existenta trebuie sa fie dovedita de catre stat.**

Pe cale de consecinta, **faptul de a impune fie si o singura conditie, indiferent cat de justificata ar parea aceasta, pentru exercitarea unui drept fundamental, constituie in realitate o negare a acestuia, deoarece presupune in prealabil o impropriere a acestui drept de catre stat, care, astfel, se autositueaza in pozitia de titular originar al acestuia, de entitate indreptatita sa il atribuie indivizilor, negand astfel sursa reala a dreptului, care este reprezentata de faptul material al vietii. Altfel spus, intr-o astfel de situatie are loc de fapt o „preluare” fortata a dreptului, de la titularul sau originar-individul, la stat, urmata de „retribuirea” lui doar catre indivizii care indeplinesc conditiile, fie ele cat de rezonabile, impuse de stat.**

O astfel de operatiune, de **insusire abuziva a unei competente inexistente, modifica insesi bazele pe care sunt clădite relatiile interumane**, iar acceptarea impunerii si a unei singure conditii, indiferent cat de rezonabila ar parea ea, deschide calea acceptarii in viitor si a altor conditii, din ce in ce mai complexe si, in cele din urma la schimbarea paradigmei in care este gandit statutul ontologic al omului, acesta transformandu-se dintr-o fiinta sociala, intr-o fiinta izolată.

Din preambulul si din art.1 al Declaratiei Universale a Drepturilor Omului, rezulta ca umanitatea se percepe pe sine ca fiind o mare „familie”, intre ai carei membri trebuie sa existe relatiile de „fratietate”.

*Conceptele de „familie umana” de „fratietate”, ca și conceptul de „drepturi și libertăți fundamentale” nu reprezintă rezultatul unei construcții sociale, nu sunt expresia unui limbaj conventional, ci constituie concepte de drept natural, ce țin de statutul ontologic al omului.*

*O astfel de concepție este posibilă numai în situația în care la baza relațiilor interumane stau deschiderea, recunoașterea, acceptarea reciprocă și încrederea în celălalt, în buna lui credință, și astfel, în cele din urmă, unitatea membrilor „familiei umane”.*

*Insa, încrederea, ca fundament al relațiilor interumane, este incompatibilă cu instituirea de condiții pentru exercitarea atributelor inerente calitatii de membru al acestei familii.*

*Erodarea încrederii, prin instituirea de astfel de condiții, duce la ruperea unității, prin fragmentarea societății, determinată de includerea persoanelor în categorii diferite, cu interese contrare, polarizate și, în cele din urmă, la izolarea treptată a persoanei și la vulnerabilizarea ei prin diminuarea radicală a capacității de apărare și răspuns în fața structurilor etatice, care dobândesc astfel drepturi discreționare, virtual nelimitate, de a dispune practic de toate coordonatele vieții individului.*

*În această situație, fratietatea, demnitatea, egalitatea și libertatea devin concepte iluzorii, fără corespondent în realitate.*

*Consecutiv, cum unele persoane vor îndeplini acele condiții, iar altele nu (sau nu vor dori să le îndeplinească), în mod automat va apărea și tratamentul juridic diferit aplicat acestora și, astfel, și starea de discriminare, în sensul că, deși situate în aceeași categorie-a persoanelor vii, totuși ele vor fi supuse de către stat la un tratament juridic diferit, din punctul de vedere al exercitiului drepturilor și libertăților fundamentale, în funcție de criteriul îndeplinirii sau neîndeplinirii condițiilor impuse de stat.*

*Plecând de la această premisă, rezulta că va trebui să se constate că **cele trei hotărâri de guvern contestate**, în special prin anexele 2 și 3, **neaga pentru anumite categorii de persoane** (ex. persoanele nevaccinate/persoanele care nu îndeplinesc condiția de a fi trecut prin boala într-o anumită perioadă/persoanele care nu îndeplinesc condiția efectuării unui test RT-PCR sau a unui test antigen certificat cu rezultat negativ etc.) **o serie de drepturi și libertăți fundamentale.**”*

*În continuare prima instanță a exemplificat măsuri din HG urile atacate **arătând că din acestea rezulta ideea ca pentru exercitarea unor drepturi și libertăți fundamentale** (ex. dreptul la liberă circulație, dreptul de întrunire și manifestare pașnică, dreptul de a participa în mod liber la viața culturală a colectivității, etc.) **statul român:***

*- **a impus condiția ca persoanele să fie sanatoase, mai exact condiția de a nu fi infectate cu virusul SARS COV 2** (permitându-li-se totuși să fie purtătoare de ceilalți virusi, precum și de toate celelalte posibile boli, de orice natură);*

*- **a stabilit și mijloacele de proba ale acestei condiții** (înscrisuri certificate de vaccinare, certificat de trecere prin boală, certificat de testare), precum **și modalitățile practice***

**de obtinere a acestor mijloace de proba** (faptele materiale ale vaccinarii, imbolnavirii sau testarii);

- **a stabilit că sarcina obtinerii acestor mijloace de proba revine individului**, care urmeaza sa suporte din propriul buget cheltuielile aferente, cu exceptia certificatului de vaccinare pentru care, in mod aparent, s-a oferit o gratuitate, in realitate costurile achiziționării centralizate a vaccinurilor fiind suportate tot de cetățenii romani.

Prima instanță a constatat că **impunerea condiției de a fi sanatos pentru exercitarea unor drepturi/libertati fundamentale**, dupa cum s-a aratat deja, aceasta, singura, **constituie o incalcare flagranta a preambulului si a art.1 si 2 din Declaratia Universala a Drepturilor Omului, a art.1 din Conventia Europeana a Drepturilor Omului si a art.15, alin.1 din Constitutia Romaniei, constituind principalul motiv de nelegalitate de fond a hotărârilor de guvern contestate.**

Prima instanță a reținut că **logica fireasca a lucrurilor**, expusa mai sus, presupunea ca persoana sa fie prezumata sănătoasă (nepurtatoare a virusului), urmând ca, în situația în care se demonstra stiintific faptul ca participarea la viața publica a unei persoane purtatoare a virusului reprezinta un pericol major pentru sanatatea publica (mai exact pentru sanatatea celorlalte persoane), **statului sa ii revină sarcina de a rasturna prezumtia de mai sus, respectiv de a demonstra ca o persoana respectiva este, de fapt, purtatoare a virusului**, spre exemplu prin testare, dar pe cheltuiala statului, urmând ca ulterior sa ia măsurile care se impuneau (tot statului revenindu-i sarcina sa demonstreze ca ele sunt adecvate și necesare), precum obligarea persoanei de a purta masca, amplasarea ei la o distanța mai mare fata de celelalte persoane, indepartarea ei etc.

Ca urmare a faptului că **o astfel de logica nu a fost urmata de Guvern, prima instanță a considerat că orice analiza efectuata în continuarea acestui raționament devine absolut inutilă, deoarece ea nu ar putea releva nimic suplimentar despre legalitatea/nelegalitatea hotărârilor contestate.**

Prima instanță a **analizat în subsidiar** și **rationamentul sofistic** utilizat de Guvern și presupunând ca acesta ar putea constitui premisa de reglementare, a verificat în ce măsură au fost respectate conditiile impuse de art.53 din Constitutia Romaniei, precum și de preambulul și art.1 din Legea nr.55/2020.

Altfel, a analizat în ce măsură excluderea de la exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale a persoanelor care nu s-au vaccinat/care nu s-au îmbolnăvit în ultimele 90 zile (ulterior 180 de zile), dar nu în interiorul ultimelor 15 zile/care nu s-au testat RT-PCR/test rapid certificat, coroborata cu permiterea accesului persoanelor care au îndeplinit conditiile de mai sus, **este prevazuta de lege, urmărește un scop legitim și constituie o măsură proportionala** (dacă s-a asigurat un „just echilibru” între cerințele de interes general ale comunității și cerințele privind protecția drepturilor fundamentale ale persoanei, în aceste context urmand a se verifica, printre altele, dacă măsura este adecvată-adică apta sa duca la atingerea scopului legitim urmărit, este necesara-adica fără ea nu se poate realiza obiectivul urmărit și reprezintă



măsura care aduce cea mai mica atingere posibila dreptului, dacă nu se produce efectul negării existenței dreptului, dacă exista compensatii pentru ingerinta provocata). De asemenea, se va analiza și **dacă măsurile sunt aplicate nediscriminatoriu.**

De asemenea, având în vedere ca pentru unele activități, **a fost permis accesul numai persoanelor vaccinate și interzis accesul tuturor celorlalte persoane** (inclusiv a celor care au trecut prin boala sau a celor care ar fi fost în măsura sa prezinte un test negativ RT-PCR /antigen rapid), se impune o analiza separata și în privința acestei situații de restrangere.

În ceea ce privește prima ipoteza expusa mai sus, în lumina deciziilor CCR nr.381/2021, nr.391/2021, nr.416/2021 (potrivit cărora Legea nr.55/2020 constituie o infrastructura legala corespunzatoare, cu norme suficient de clare și previzibile, care enumera categoriile de restrictii ce pot dispuse și care, astfel, garantează ca actele administrative de punere în executare a legii nu se pot abate de la voința legiuitorului) instanța a reținut ca restrangerea este prevazuta de lege (deși art.53 din Constitutie face referire la lege, în sensul de act formal al Parlamentului, iar respectarea acestei cerinte nu ar trebui să fie conditionata de complexitatea sau caracterul fluctuant al situației de urgența care determina restrictiile).

În ceea ce privește scopul legitim urmărit, prima instanță a reținut că, vizand impiedicarea propagarii virusului de la persoanele purtatoare la celelalte persoane, s-a urmărit protejarea sănătății publice, scop ce se inscrie printre cele enumerate de art.53 din Constitutie.

În ceea ce **privește proportionalitatea ingerintei**, prima instanță a reținut că **Guvernul nu a făcut dovada caracterului adecvat și necesar al masurii interzicerii accesului la anumite activități pentru persoanele enumerate mai sus**, notele de fundamentare a HG urilor **nu contin absolut nicio referire cu privire la necesitatea acestor restrictii**, cu excepția afirmatiei generale ca vaccinurile reprezintă un mijloc important de combatere a pandemiei. **Nu exista niciun studiu, nicio analiza care sa releve impactul pe care îl are interzicerea accesului la diverse activități a acestor categorii de persoane, nici din perspectiva rezultatelor in impiedicarea raspandirii virusului, nici din perspectiva consecintelor asupra persoanelor vizate** (din punctul de vedere al drepturilor și libertatilor fundamentale, precum și din punct de vedere social, economic, medical, etc.).

Prima instanță a concluzionat că **Guvernul nu a demonstrat proportionalitatea ingerintei în exercițiul drepturilor și libertatilor fundamentale ale persoanelor mentionate mai sus, încalcând totodată și dispozițiile art 7 din Legea nr. 24/2000.**

**Pe lângă lipsa argumentației referitoare la proportionalitatea ingerintei, analizand pe fond aceasta cerință, prima instanță a constatat că ea nu este îndeplinită și a adus argumente în acest sens:**

- permiterea accesului la anumite activități pentru persoanele vaccinate **nu garantează că acestea nu sunt purtatoare de virus**, în condițiile în care este de notorietate ca și acestea pot contracta și transmite virusul, nefiind sustinuta și, cu atât mai puțin dovedita, nici macar ipoteza ca acestea ar contracta și transmite o cantitate mai mica sau mai puțin agresiva de virusi;

- **persoanele testate, pot contracta și transmite virusul în intervalul dintre momentul testării și cel al participării la o anumită activitate permisă**, așa cum și **persoanele care s-au îmbolnăvit în trecut, pot recontracta și transmite virusul în perioada următoare** (nici în privința acestor din urma persoane nefiind susținută și, cu atât mai puțin dovedită, nici macar ipoteza ca acestea ar contracta și transmite o cantitate mai mică sau mai puțin agresivă de virusi).
- **pâratiile nu au justificat de ce utilizarea unor metode mai puțin invazive**, cum ar fi purtarea măștii sau păstrarea unei distanțe corespunzătoare de către toate persoanele, nu ar fi suficientă pentru limitarea transmiterii virusului;
- **paratiile nu au justificat de ce nu s-a optat pentru o limitare graduală a participării la activități pentru toate persoanele, indiferent de statutul vaccinal sau de testare**, limitare care ar fi fost justificată de faptul că toate categoriile de persoane sunt susceptibile de a contracta și transmite virusul practic oricând, iar din perspectiva persoanelor nevaccinate/netestate/neîmbolnavite o astfel de măsură ar fi fost mai puțin restrictivă, dat fiind că, cel mai probabil, participarea ar fi fost totuși permisă pentru un număr limitat de persoane.
- **focalizându-și analiza exclusiv asupra ultimei capacități posibile de răspuns în fața îmbolnăvirii, respectiv capacitatea de spitalizare** (exprimată în special prin numărul de paturi disponibile în ATI, iar în subsidiar în celelalte secții), în îndeplinirea aceleiași obligații constituționale de asigurare a sănătății publice (invocate în sprijinul aplicării restricțiilor) **statul nu a ținut seama** (sau, cel puțin, nu a lăsat să se vadă acest lucru) **și de mijloacele preliminare de apărare, respectiv de posibilitatea administrării unor medicamente/combinatii de medicamente** care, ținând seama și de experiența altor țări, ar putea prezenta un grad suficient de eficacitate încât să prevină sau să întârzie îmbolnăvirile grave. În această privință, Notele de fundamentare prezentate de parati se rezumă la a menționa că „nu a fost dezvoltat un antiviral eficient pentru infecție”, excluzând posibilitatea că, fără a îndepărta definitiv infecția, totuși anumite combinații de medicamente să întârzie sau chiar să prevină dezvoltarea formelor grave ale bolii și astfel, să depresurizeze ultima linie de răspuns împotriva acesteia.
- **Paratiile nu au ținut seama de implicațiile financiare pe care le presupune testarea cu o frecvență ridicată**, dat fiind că pentru a-și menține ritmul obișnuit de participare la viața socială, persoanele în cauză ar trebui să suporte costuri extrem de ridicate, uneori chiar peste nivelul salarial.
- **în privința alternativei așa-zis gratuite a vaccinării, paratiile nu au ținut seama de gradul de viabilitate a acesteia, mai precis de caracterul de noutate absolută a vaccinurilor și a tehnicilor folosite pentru producerea lor, de necunoașterea efectelor pe termen scurt, mediu și lung a acestora, de admiterea de către producători a posibilității existenței unor efecte adverse, confirmată de realitate, coroborată cu lipsa asumării oricărei responsabilități a producătorului și a statului în privința acestora, de dificultățile de înțelegere de către populație a modului de acțiune a acestor vaccinuri, de**

reținerile/ezitarile inerente determinate de o multitudine de motive (de ordin medical-cum ar fi diferite contraindicații, etic, religios etc.), de faptul ca acestea nu exclud, recontractarea, reîmbolnavirea și transmiterea virusului, etc.

- statul nu a avansat nicio măsură de contrabalansare a efectelor negative generate de restricțiile aplicate persoanelor nevaccinate/netestate/neîmbolnavite, considerându-se ca privațiunile sunt, în esență, consecința propriilor lor fapte, blamabile din punct de vedere social și ca, pe cale de consecință, acestea trebuie acceptate ca atare, fără niciun fel de pretenții de compensare;
- Cu atât mai mult, nu este respectată această cerință în cazul celei de-a doua ipoteze, respectiv cea în care participarea la anumite activități este permisă exclusiv persoanelor vaccinate, fiind excluse inclusiv persoanele îmbolnavite/testate.

Prima instanță a constatat că atât art.53 din Constituție, cât și preambulul și art.1 din Legea nr.55/2020 (care nu face altceva decât să reevalueze dispozițiile constituționale) au fost încălcate.

În concluzie, în temeiul art. 18 din Legea nr.554/2004 prima instanță a dispus anularea celor 3 hotărâri de Guvern atacate.

\*\*\*

Recurentul MAI a criticat hotărârea primei instanței, invocând dispozițiile art. dispozițiile art. 483 și art. 488 alin. (1) pct. 4 și 8 Cod procedură civilă.

În primul rând, solicităm instanței de recurs să observe că recurentul NU A FORMULAT NICIO CRITICĂ CU PRIVIRE LA PRINCIPALUL MOTIV DE NELEGALITATE DE FOND a hotărârilor de guvern atacate pe care și-a fundamentat soluția prima instanță, respectiv: impunerea condiției de a fi sanatos pentru exercitarea unor drepturi/libertati fundamentale, constituie o încălcare flagrantă a preambulului și a art.1 și 2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, a art.1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și a art.15, alin.1 din Constituția României, constituind principalul motiv de nelegalitate de fond a hotărârilor de guvern contestate.

În ceea ce privește motivul de recurs întemeiat pe dispozițiile art. 488 alin. (1) pct 8 Cpc, solicităm instanței de recurs ca pornind de la:

- Scopul recursului prevăzut de art. 483 alin. (3) Cod procedură civilă ”*Recursul urmărește să supună instanței competente examinarea în condițiile legii, a conformității hotărârii atacate cu regulile de drept aplicabile;*”

- **Motivele de nelegalitate prevăzute de art. 488 alin. (1) pct 1 C.p.c. „când hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material.”,**
- *Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal (Decizia nr. 4927 din 21 octombrie 2021 pronunțată în dosarul nr. 225/33/2021)” în doctrina și jurisprudența conturate după intrarea în vigoare a noii legislații procesual civile, s-a arătat în mod constant că **refuzul aplicării legii, la care se referă textul, constă în nesocotirea directă a textului clar și precis, ce nu presupune o interpretare specială, în timp ce interpretarea greșită a legii presupune că textul legal incident speței este susceptibil de interpretări contrarii iar, prin, hotărârea atacată, instanța a dat o interpretare neconformă sensului real al textului. Pe de altă parte, aplicarea greșită a legii presupune incongruența normei juridice raportată la situația de fapt reținută de către instanțele de fond și de apel. În acest caz, situația de fapt a fost greșit calificată, comparativ cu exigentele normei de drept, ceea ce a condus judecătorii fondului sau ai apelului la a aplica o altă lege decât aceea incidentă raportului juridic dedus judecății”**,*

să constate că nu se încadrează în motivele de nelegalitate care pot fi verificate pe calea recursului criticile formulate de către recurentul MAI.

**În realitate, prin criticile de recurs formulate recurentul MAI repetă fondul cauzei, solicită reaprecierea probelor care nu este de competența instanței de recurs, nu face critici cu privire la legalitatea hotărârii primei instanțe.**

Criticile formulate de către recurentul MAI reprezintă **critici vizând netemeinicia și nu nelegalitatea hotărârilor atacate**, în esență, solicitând reaprecierea probelor de către instanța de control judiciar, ori, dispozițiile art. 483 alin. (3) C. proc. civ. prevăd că recursul urmărește să supună examinarea, în condițiile legii conformitatea hotărârii atacate cu regulile de drept aplicabile. **Pe cale de consecință, în recurs nu pot fi invocate decât motive de nelegalitate a hotărârii atacate**, reaprecierea probelor administrate în cauză – care este, în mod evident, un aspect de netemeinicie a hotărârii – neputând forma obiect de analiză în recurs, deoarece aceste aspecte nu se încadrează în niciunul dintre cazurile de casare reglementate expres și limitativ de dispozițiile art. 488 alin. (1) C. proc. civ.

**Recursul MAI este nefondat**, întrucât așa cum se poate observa din examinarea criticilor din cererea de recurs **nu a relevat că prima instanță ar fi încălcat sau aplicat greșit vreo normă de drept material în soluționarea cereri.**

**În ceea ce privește motivul de recurs întemeiat pe dispozițiile art. 488 alin. (1) pct 4 Cpc, solicităm instanței de recurs să constate că sunt nefondate criticile formulate de recurentul MAI, prima instanță nu și-a depășit atribuțiile puterii judecătorești, nefăcând aprecieri cu privire la oportunitatea măsurilor dispuse și a menținerii stării de alertă.**

**În realitate, așa cum a arătat prima instanță în considerentele sentinței atacate, ca urmare a faptului că orice act normativ trebuie motivat, prima instanță a analizat în ce măsură notele de fundamentare ale celor trei hotărâri de guvern conțin o motivare corespunzătoare a măsurii declarării stării de alertă, din perspectiva celor 5 criterii (factori de risc) enumerate de art 3 alin. (4) din Legea nr. 55/2020.**

**Modalitatea în care a procedat prima instanță este în concordanță cu cele statuate de către CCR la parag. 52-57 din considerentele Deciziei nr. 392/2021 care sunt obligatorii.**

Prima instanță nu a analizat oportunitatea măsurilor și nici oportunitatea ”menținerii” stării de alertă. Din contră, prima instanță a efectuat controlul de legalitate, verificând dacă erau motivate și îndeplinite criteriile obiective prevăzute de art. 3 alin (4) din Legea nr. 55/2020 pentru a se putea adopta de către Guvern o hotărâre prin care să se prelungească starea de alertă conform dispozițiilor art. 3 alin. (2) din Legea nr. 55/2020.

**Dacă instanța de recurs ar primi criticile recurentului MAI, ar însemna să își nege rolul constituțional prevăzut de art. 126 alin. (6) din Constituție. Totodată, într-o asemenea situație, ar însemna să ignore cele statuate de CCR prin decizia nr. 392/2021 în privința motivelor pentru care este constituțională Lege nr. 55/2020 (tocmai pentru că instanța de contencios constituțional trebuie să verifice îndeplinirea criteriilor obiective prevăzute de art 3 alin 4 din Legea nr. 55/2020 pentru prelungirea stării de alertă, în cazul în care este investită cu o asemenea cerere).**

**Pentru considerentele expuse în prezentele concluzii și apărările formulate prin întâmpinare vă rugăm să constatați că, în mod legal, prima instanță pronunțat o hotărâre temeinică și legală, ca atare nu pot fi primite criticile recurentului MAI. Vă rugăm să constatați și faptul că, nu se poate aprecia că soluția instanțelor este consecința unei erori, în sensul neobservării aspectelor invocate, ci consecința analizei coroborate a criticilor subsumate motivelor de nelegalitate. Ca atare, pe cale de consecință, în mod corect prima instanță a admis acțiunea și a dispus anularea celor 3 hotărâri de Guvern privind prelungirea stării de alertă.**

**În concluzie, solicităm instanței să dispună respingerea recursul ca nefondat.**

\*\*\*

#### **IV. Recursul incident este întemeiat.**

**4.1. În privința excepției lipsei calității procesuale pasive a MAI aceasta este întemeiată și solicităm admiterea ei pentru următoarele considerente:**

Calitatea procesuală este una dintre condițiile exercitării acțiunii civile. În esență, aceasta presupune (i) o identitate între persoana reclamantului și persoana care este titular al dreptului în raportul juridic dedus judecății, respectiv (ii) o identitate între persoana pârâtului

(persoana chemată în judecată) și persoana obligată în raportul juridic dedus judecății sau persoana față de care se urmărește să se stabilească un drept

În cadrul acțiunii în anulare, nu s-a contestat niciun act normativ emis de Ministerul Afacerilor Interne, astfel că în mod greșit s-a pronunțat o hotărâre în contradictoriu cu această entitate.

In ceea ce privește dispozițiile art.3, alin.1, pct.13 din HG nr.137/2020, se constata ca acestea au următorul conținut:

*“Secretariatul General al Guvernului îndeplinește următoarele atribuții principale:*

*13. asigură reprezentarea Guvernului, inclusiv a prim-ministrului, în fața instanțelor judecătorești, împreună cu ministerele inițiatoare sau continuatoare/succesoare în urma reorganizării și/sau instituțiile publice care au obligația de a pune în executare actele adoptate de Guvern și deciziile prim-ministrului împotriva cărora s-au formulat acțiuni în justiție sau care au obligația de a iniția actele administrative sau de a efectua operațiunile administrative solicitate Guvernului sau prim-ministrului”*

Dupa cum rezulta cu claritate din cuprinsul textului de mai sus, acesta consacra dreptul ministerelor inițiatoare (in cazul in care obiectul actiunii il constituie obligarea Guvernului la a emite un act administrativ), respectiv dreptul ministerelor care au obligația de punere în executare (in cazul in care obiectul actiunii il constituie obligarea Guvernului la a anulara unui act administrativ) de a reprezenta in instanta Guvernul Romaniei, alaturi de celelalalt reprezentant, si anume Secretariatul General al Guvernului.

Or, reprezentarea in instanță a unei părți se face prin îndeplinirea actelor de procedura in numele acesteia (adica prin depunerea intampinarii, a recursului, samd, in numele paratului Guvernul Romaniei) si nu prin promovarea unor acte procedurale in numele propriu al reprezentantului (cum este cazul intampinarilor si recursului formulate de MAI) chiar daca acestea sunt in sprijinul partii.

Imprejurarea ca potrivit textului normativ de mai sus, reprezentarea Guvernului Romaniei se face prin doua sau chiar mai multe autoritati/institutii, aspect care poate da nastere la unele probleme practice (de genul, depunerii mai multor recursuri de catre fiecare reprezentant in parte sau a unui recurs comun insusit de toti reprezentantii) constituie o chestiune de optiune a legiuitorului delegat, textul avand insa un inteles neechivoc, neridicand, deci, probleme de interpretare.

Retinand deci ca exercitarea dreptului de reprezentare a Guvernului Romaniei nu se poate realiza pe calea unei intampinari sau a unui recurs formulat in nume propriu , ci doar pe calea formularii de acte procedurale in numele si pentru Guvernul Romaniei (ceea ce nu s-a intamplat in speta), rezulta deci ca art.3, alin.1, pct.13 din HG nr.137/2020 nu poate constitui temei pentru pronuntarea unei hotarari in contradictoriu cu MAI.

**Prin urmare, având în vedere aceste aspecte, precum și dispozițiile art. 36, art. 245, art. 246 alin. (1) și art. 247 alin (1) C.p.c., solicităm admiterea excepției lipsei calității procesuale pasive a MAI, admiterea recursului incident, casarea în parte a sentinței recurate și respingerea cererii de chemare în judecată formulată în contradictoriu cu**

**MAI ca fiind formulată împotriva unei persoane lipsite de calitate procesuală pasivă, precum și respingerea recursului formulat de MAI, ca fiind neavenit, fiind formulat de o persoană lipsită de calitate procesuală pasivă.**

#### **4.2. În ceea ce privește lipsa reglementării prin lege a condițiilor privind prezentarea unei dovezi de testare/trecere prin boala/vaccinare**

În mod eronat prima instanță a reținut că restrângerea drepturilor și libertăților este prevăzută de legea nr. 55/2020 – în privința măsurilor care negau drepturile și libertățile fundamentale prin impunerea obligativității prezentării unei dovezi de testare/vaccinare/trecere prin boală.

În acord cu opinia instanței de fond, **reglementarea unei dovezi de testare/trecere prin boala/vaccinare nu poate fi facută prin niciun act normativ (Lege, OUG, OG, HG etc.)**, Curtea reținând în mod just ca aduce atingere existenței drepturilor și libertăților, întrucât exercitarea drepturilor și libertăților „*nu poate fi condiționată de absolut nimic, individul netrebuind să dovedească pentru a se bucura de exercitiul lor*”, o atare condiționare presupunând transferarea drepturilor din patrimoniul cetățeanului, în patrimoniul statului.

Instanța a analizat, totuși, și rationamentul sofisticat utilizat de Guvern potrivit căruia instituirea unor condiții suplimentare pentru exercitarea drepturilor și libertăților nu aduce atingere lor, și a constatat totuși că având în vedere jurisprudența CCR, **masura este prevăzută totuși de legea nr. 55/2020**, fiind însă disproporționată și discriminatorie.

Contrar opiniei instanței de fond, în lumina **considerentelor Deciziei CCR nr. 381/2021 (parag 39-43)**, se impune a se constata că **măsura condiționării exercitării drepturilor și libertăților prin prezentarea dovezi de testare/trecere prin boala/vaccinare nu este prevăzută de lege. Legea nr. 55/2020 necuprinzând asemenea dispoziții.**

Totodată și în considerentele **deciziei CCR nr. 50/2022 (parag. 35-39)** – obligatorii, Curtea Constituțională a României a statuat că **art. 5 din Legea nr. 55/2020 constituie, în realitate, un tablou exhaustiv al tipurilor de măsuri ce pot fi dispuse în temeiul acestui act normativ în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19, măsuri care atrag obligații a căror încălcare constituie contravenții.**

În ceea ce privește **dispozițiile art. 5 alin. (2) lit. d)**, Curtea a constatat că acestea se referă, în mod expres, la măsurile carantinei și izolării și fac o referire generală la „**măsurile de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor**“, fără a le nominaliza. Având în vedere obiectivul afirmat al legii, precum și faptul că textul nu face trimitere la alte acte normative, **Curtea a apreciat că este vorba de măsuri menționate în Legea nr. 55/2020.**

Cum în hotărârile de Guvern atacate **condiționarea exercitării drepturilor și libertăților fundamentale de prezentarea unei dovezi de testare/trecere prin boala/vaccinare a fost întemeiată pe dispozițiile art 5 alin. 2 lit d) din Legea nr. 55/2020**, iar în restul dispozițiilor acestei legi nu se regăsește nicio normă care să prevadă în mod expres o astfel de măsură, prin raportare la considerentele deciziilor CCR indicate anterior, prin care s-au respins excepțiile de neconstituționalitate privind lipsa de claritate și precizie a art 5 din Legea nr 55/2020 tocmai ca urmare a faptului că acest articol reprezintă un tablou exhaustiv al măsurilor menționate în restul dispozițiilor legii nr. 55/2020, se poate constata că în mod eronat prima instanță a reținut că restrângerea drepturilor și libertăților este prevăzută de legea nr. 55/2020 – în privința măsurilor care negau drepturile și libertățile fundamentale prin impunerea obligativității prezentării unei dovezi de testare/vaccinare/trecere prin boală.

Față de aceste aspecte și cele prezentate pe larg în întâmpinare și în răspunsul la întâmpinarea la apelul incident, solicităm instanței admiterea recursului incident, casarea in parte a sentinței recurate, in sensul înlăturării considerentelor privind reglementarea prin lege a condiționării exercitării drepturilor și libertăților de dovezi de testare/vaccinare/trece prin boală.

**Semnături,**

**Coaliția pentru apărarea Statului de Drept,**  
Președinte Elena Radu

**Elena Radu**