

ÎCCJ — Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 3.883 din 20 iulie 2021

Dosar nr. 4.331/2/2021 · Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 805 din 23 august 2021 · Sursa: legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/245449 · descărcată 01.08.2026

DECIZIA nr. 3.883 din 20 iulie 2021 referitoare la recursul declarat de recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență prin reprezentant legal Departamentul pentru Situații de Urgență din Cadrul Ministerului Afacerilor Interne împotriva Sentinței civile nr. 1.076 din 1 iulie 2021 a Curții de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal

EMITENT • ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE - SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

Publicat în MONITORUL OFICIAL nr. 805 din 23 august 2021

Dosar nr. 4.331/2/2021

Președinte: Denisa Angelica Stănișor	- judecător
Beatrice Mariș	- judecător
Doina Vișan	- judecător
Maria Andrieș	- judecător
Alina Nicoleta Ghica	- judecător
Maria Camelia Drăgușin	- magistrat-asistent

S-a luat în examinare recursul declarat de pârâtul Comitetul Național pentru Situații de Urgență prin reprezentant legal Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne împotriva Sentinței civile nr. 1.076 din 1 iulie 2021 a Curții de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal.

La apelul nominal, făcut în ședință publică, răspund recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență prin reprezentant legal Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, prin consilier juridic Alina Cassandra Dobre, intimatul-reclamant Secu Cristian Adrian, personal, legitimat de instanță, lipsă fiind intimatul-petent Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

Se prezintă referatul cauzei, magistratul-asistent învederând că recursul este declarat și motivat cu respectarea termenului prevăzut de lege, nefiind timbrat; recurentul-pârât a fost citat cu mențiunea de a achita taxa judiciară de timbru în cuantum de 100 lei, însă nu s-a conformat acestor dispoziții.

Totodată, învederează că, la data de 15 iulie 2021, intimatul-reclamant Secu Cristian Adrian a depus întâmpinare în cuprinsul căreia a invocat excepția netimbrării recursului, excepția nulității pentru lipsa motivării și excepția lipsei de interes în susținerea recursului; la data de 16 iulie 2021, Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne a depus întâmpinare, prin care a solicitat admiterea recursului declarat în cauză.

În ceea ce privește obligația privind achitarea taxei judiciare de timbru, reprezentanta recurentului-pârât

precizează că nu i s-a adus la cunoștință prin citația emisă această obligație și solicită lăsarea cauzei la a doua strigare pentru a achita această taxă.

Intimatul-reclamant, având cuvântul, arată că se opune lăsării cauzei la a doua strigare, apreciind că recurentul trebuia să cunoască aceste obligații.

Înalta Curte dispune lăsarea cauzei la a doua strigare, pentru a da posibilitatea recurentului-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență prin reprezentant legal Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne de a depune la dosarul cauzei dovada achitării taxei judiciare de timbru.

Totodată, pune în vedere recurentului-pârât, prin consilier juridic, să achite taxa judiciară de timbru în cuantum de 100 lei.

La apelul nominal, făcut în ședință publică la cea de-a doua strigare a cauzei, răspund recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență prin reprezentant legal Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, prin consilier juridic Alina Cassandra Dobre, și intimatul-reclamant Secu Cristian Adrian, personal, legitimat de instanță, lipsă fiind intimatul-petent Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

Se prezintă referatul cauzei, magistratul-asistent învederând că recursul este declarat și motivat cu respectarea termenului prevăzut de lege, fiind legal timbrat, iar, la data de 15 iulie 2021, intimatul-reclamant Secu Cristian Adrian a depus întâmpinare în cuprinsul căreia a invocat excepția netimbrării recursului, excepția nulității pentru lipsa motivării și excepția lipsei de interes în susținerea recursului.

La interpellarea instanței, intimatul-reclamant Secu Cristian Adrian precizează că excepția netimbrării recursului a rămas fără obiect, însă înțelege să susțină, în continuare, celelalte două excepții invocate în cuprinsul întâmpinării.

În ceea ce privește excepția nulității pentru lipsa motivării, intimatul-reclamant precizează că la pagina 10 a Sentinței civile nr. 1.076 instanța a analizat, în mod concret, vătămarea adusă, reținând că hotărârile atacate îngăduiesc temporar libertatea de circulație, iar prin exercitarea unei libertăți fundamentale, persoana în cauză este supusă unei îngrădiri ulterioare, temporare, a aceleiași libertăți.

Astfel, arată că aplicarea unei sancțiuni pentru exercitarea unei libertăți echivalează cu vătămarea libertății.

Or, apreciază că, prin cererea de recurs, recurentul-pârât nu aduce o critică concretă în ceea ce privește raționamentul primei instanțe, acesta repunând în discuție excepția lipsei de interes în promovarea acțiunii invocată de Departamentul pentru Situații de Urgență prin cererea de intervenție, care a fost respinsă ca inadmisibilă, soluție care nu a fost atacată.

Drept urmare, considerând că nu se poate pune în discuție vătămarea, condiție de admisibilitate în contenciosul administrativ, pe cale de excepție, fiind necesară recurarea sentinței în ceea ce privește considerentele instanței, solicită anularea în parte a recursului promovat de Comitetul Național pentru Situații de Urgență.

Referitor la lipsa de interes în susținerea recursului, intimatul-reclamant solicită să se observe că recurentul-pârât nu poate obține un beneficiu concret prin admiterea recursului promovat.

Astfel, arată că prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2021 se invocă contrariul argumentelor susținute de recurentul-pârât prin cererea de recurs, respectiv faptul că actele atacate sunt acte administrative.

Totodată, precizează că se mai arată că nepublicarea actelor administrative reprezintă o încălcare a cerințelor prevăzute de Legea nr. 24/2000 și atrage sancțiunea inexistenței actului administrativ.

Mai invocă dispozițiile prevăzute de art. 458 din Codul de procedură civilă, conform cărora este necesar să fie demonstrat un beneficiu concret prin admiterea cererii de recurs și, de asemenea, dispozițiile prevăzute de art. 33 din Codul de procedură civilă. În acest sens consideră că recurentul-pârât nu poate să promoveze un demers pentru a susține că solicită nulitatea, în loc de inexistența actului.

Prin urmare, susține că schimbarea sancțiunii inexistenței în sancțiunea nulității reprezintă protecția intereselor altor persoane, aceste instituții având mijloace procesuale specifice.

Concluzionând, intimatul-reclamant Secu Cristian Adrian solicită admiterea excepției lipsei de interes în susținerea recursului.

Recurentului-pârât, prin consilier juridic, având cuvântul, față de excepțiile invocate de intimatul-reclamant, solicită să se observe că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2021 nu era în vigoare în cursul judecății fondului, deși prin sentința atacată a fost menționat acest act.

Astfel, consideră că instanța de fond și intimatul-reclamant încalcă dispozițiile prevăzute de art. 25 alin. (1) din Codul de procedură civilă, conform cărora procesele în curs de desfășurare rămân supuse legii în vigoare la data deschiderii acestora, și, totodată, solicită respingerea excepțiilor invocate prin întâmpinare.

Înalta Curte, constatând că excepția netimbrării recursului a rămas fără obiect față de împrejurarea că la acest termen de judecată recurentul a depus la dosar dovada achitării taxei judiciare de timbru, reține în pronunțare excepțiile invocate, prin întâmpinare, de intimatul-reclamant Secu Cristian Adrian, respectiv excepția nulității pentru lipsa motivării și excepția lipsei de interes în susținerea recursului, și, totodată, acordă cuvântul părților asupra recursului declarat.

Recurentul-pârât, prin consilier juridic, având cuvântul, solicită admiterea recursului, astfel cum a fost formulat, considerând că lipsa de interes în promovarea acțiunii inițiale trebuie să fie raportată la vătămarea produsă și la interesul general pe care acesta a urmărit să îl protejeze.

De asemenea, susține că HCNSU nr. 28/2021 și HCNSU nr. 40/2021 nu mai produc efecte, întrucât listele cu țările cu risc epidemiologic au fost modificate prin hotărârile nr. 43/2021, nr. 44/2021 și nr. 46/2021, care au fost publicate în Monitorul Oficial al României, iar măsurile adoptate prin aceste hotărâri au încetat să mai producă efecte prin modificările aduse.

Totodată, apreciază că nu se poate vorbi de constatarea unei inexistențe a actului, în acest sens menționând Decizia nr. 3.497/2021 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, care a aplicat, în mod corect, sancțiunea anulării hotărârii.

Mai arată că, în perioada cuprinsă între luna mai a anului 2020 și până în prezent, au fost contestate numeroase hotărâri ale Comitetului Național pentru Situații de Urgență, niciuna dintre acestea nefiind publicată în Monitorul Oficial al României, iar instanțele judecătorești au concluzionat că sunt temeinice și legale.

Prin urmare, solicită admiterea recursului promovat și constatarea faptului că hotărârile atacate sunt temeinice și legale, acestea fiind adoptate pentru a pune în aplicare legislația în vigoare, respectând dispozițiile prevăzute de art. 53 și art. 34 alin. (2) din Constituția României.

Intimatul-reclamant depune la dosar un înscris privind încercarea efectuării check-in-ului online pe ruta București-Londra pentru zborul din 5 august 2021, din care rezultă că acesta nu este disponibil pentru zborul respectiv.

Precizează că interesul legitim privat reprezintă posibilitatea de a pretinde o anumită conduită în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat, nefiind un drept ipotetic.

În ceea ce privește punerea în discuție a interesului, consideră că, în prezenta cauză, este un interes drept condiție de admisibilitate a acțiunii, precum plângerea prealabilă, iar vătămarea poate fi analizată prin administrarea unui probatoriu, ce nu poate face obiectul prezentei cereri de recurs.

Mai arată că se perpetuează o stare de insecuritate juridică prin încălcarea dispozițiilor prevăzute de art. 20 din Legea nr. 554/2004, iar, prin impunerea carantinării în baza unor acte administrative, se încalcă dreptul privind libera circulație.

Precizează, în continuare, că pe rolul Tribunalului București a fost înregistrată acțiunea sa în pretenții, deși hotărârile atacate nu mai produc efecte juridice, întrucât nu au intrat în vigoare. În acest sens apreciază că nu poate fi tranșat fondul litigiului, pe calea recursului, fără a fi soluționată acțiunea în pretenții.

Invocă dispozițiile prevăzute de art. 19 din Legea nr. 554/2004, care prevăd că persoana vătămată poate formula cerere de despăgubire în cadrul cererii în anulare a actului administrativ ori pe cale separată, putând obține un drept de creanță, acesta fiind interesul în formularea acțiunii.

Totodată, invocă jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție și a Curții Europene a Drepturilor Omului, susținând că publicarea hotărârilor pe internet nu echivalează cu publicarea acestora în Monitorul Oficial al României.

Mai consideră că instanța de fond a reținut, în mod corect, că un astfel de înscris nu generează un efect.

În ceea ce privește faptul că nepublicarea atrage inexistența hotărârilor Guvernului, a ordonanțelor și a decretelor prezidențiale, intimatul-reclamant precizează că nu există un alt regim juridic, având în vedere că în Constituția României nu se face referire la tipul de acte și ar însemna că administrația publică centrală nu poate să emită niciun fel de act.

Or, în jurisprudență s-a stabilit că actul administrativ inexistent nu poate fi anulat pe calea unei acțiuni, în cauză fiind respectate dispozițiile prevăzute de art. 35 din Codul de procedură civilă.

În concluzie, în opinia sa, recursul nu este întemeiat, iar prin anularea unui act îi este atribuită prezumția de nelegalitate de care un act administrativ inexistent nu beneficiază, acesta fiind executoriu, din oficiu, iar nepublicarea hotărârilor în Monitorul Oficial al României este o condiție de valabilitate a actului.

Înalta Curte, luând act de susținerile părților, în conformitate cu dispozițiile art. 394 din Codul de procedură civilă, declară închise dezbaterile și rămâne în pronunțare atât asupra excepțiilor invocate prin întâmpinare de intimatul-reclamant S.C. A., cât și asupra recursului promovat.

Recurentul-pârât, prin reprezentant, solicită să nu fie avute în vedere înscrisurile noi, care au fost depuse de intimatul-reclamant după începerea dezbaterilor.

ÎNALTA CURTE,

asupra recursului de față, din examinarea lucrărilor din dosar, constată următoarele:

I. Circumstanțele cauzei

1. Obiectul cererii de chemare în judecată

Prin acțiunea înregistrată pe rolul Curții de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, în data de 22.06.2021, completată și restrânsă, reclamantul Secu Cristian Adrian l-a chemat în judecată pe pârâtul Comitetul Național de Situații de Urgență, solicitând instanței ca prin hotărârea pe care o va pronunța să dispună:– constatarea inexistenței art. 1 din Hotărârea CNSU nr. 40/2021 și a anexelor sale, precum și a Hotărârii CNSU nr. 28/2021 și a anexelor sale;– în subsidiar, în cazul respingerii capătului de cerere de mai sus, anularea art. 1 din Hotărârea CNSU nr. 40/2021 și a anexelor sale, precum și anularea Hotărârii CNSU nr. 28/2021 și a anexelor sale;– publicarea hotărârii judecătorești în Monitorul Oficial, în cazul admiterii acțiunii în tot sau în parte;– obligarea pârâtului la plata cheltuielilor de judecată.

Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne a depus o cerere de intervenție accesorie în interesul pârâtului Comitetul Național pentru Situații de Urgență, aceasta fiind întemeiată pe dispozițiile art. 61 alin. (1) și (3) din Codul de procedură civilă și art. 8¹ alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, cu modificările și completările ulterioare, motivat de faptul că Departamentul, prin Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, asigură secretariatul tehnic permanent al Comitetului Național pentru Situații de Urgență. Prin cererea de intervenție accesorie în interesul pârâtului, Departamentul pentru Situații de Urgență a invocat anumite excepții, iar, pe fond, a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

Reclamantul a depus un punct de vedere cu privire la cererea de intervenție, în cadrul căruia a invocat excepția nulității acesteia, pentru netimbrare (excepție respinsă în ședința de judecată din 1.07.2021), a solicitat respingerea cererii ca inadmisibilă în principiu, iar, pe fond, a solicitat respingerea cererii ca neîntemeiată.

Departamentul pentru Situații de Urgență a depus, ulterior intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 63/2021, întâmpinare la cererea completatoare a reclamantului, prin care a invocat excepția tardivității acesteia, susținând că acțiunea a fost completată după primul termen de judecată.

2. Hotărârea instanței de fond

Prin Sentința civilă nr. 1.076 din 1 iulie 2021, pronunțată de Curtea de Apel București - Secția a IX-a

contencios administrativ și fiscal, a fost respinsă excepția tardivității; s-a respins cererea de intervenție accesorie, introdusă de petentul Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, ca inadmisibilă; a fost admisă în parte acțiunea și s-a constatat inexistența art. 1 din HCNSU nr. 40/2021 și a anexelor aferente, precum și inexistența HCNSU nr. 28/2021 și a anexelor la aceasta; a fost respinsă în rest acțiunea formulată de reclamantul Secu Cristian Adrian în contradictoriu cu pârâțul Comitetul Național pentru Situații de Urgență și a fost obligat pârâțul la plata către reclamant a cheltuielilor de judecată în cuantum de 100 lei.

3. Calea de atac exercitată în cauză

Împotriva Sentinței nr. 1.076 din 1 iulie 2021 a Curții de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal a declarat recurs pârâțul Comitetul Național pentru Situații de Urgență prin reprezentant legal Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, solicitând admiterea recursului, casarea în parte a sentinței recurate, reținerea cauzei spre rejudecare și, pe cale de consecință, respingerea în tot a cererii de chemare în judecată.

Recurentul-pârât a invocat excepția lipsei de interes a reclamantului în promovarea acțiunii raportat la prevederile art. 32 alin. (1) lit. d) din Codul de procedură civilă și la Decizia nr. 1/2021 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, susținând, în esență, că reclamantul nu face dovada vătămării efective a drepturilor sale, acesta nefiind până în prezent supus carantinării. A arătat că se invocă un interes viitor și incert în contextul pandemic actual, respectiv o eventuală călătorie ce va avea ca efect carantinarea reclamantului, fiind posibil ca la data la care acesta va efectua călătoria să nu i se mai aplice măsura carantinării.

Totodată, a susținut că față de prevederile art. 7 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 136/2020, care este actul normativ care stabilește carantina persoanelor, HCNSU nr. 40/2021 stabilește doar lista actualizată a zonelor cu risc epidemiologic, iar HCNSU nr. 28/2021 stabilește o serie de măsuri pentru punerea în aplicare a legii menționate.

S-a mai arătat că hotărârile atacate, deși nepublicate în Monitorul Oficial, au fost comunicate populației prin diverse mijloace, asigurându-se accesul publicului larg la prevederile acestor hotărâri, și că a prezenta un act care a dat naștere unui număr considerabil de consecințe juridice ca un act ce nu se poate bucura nici măcar de prezumția de legalitate și care poate fi cu lejeritate ignorat de cetățenii în sarcina cărora se impune respectarea hotărârilor ce emană de la autoritățile competente să-i protejeze poate constitui un precedent periculos.

Recurentul-pârât a susținut, de asemenea, că singurul motiv care justifică inexistența celor două hotărâri este cel al nepublicării în Monitorul Oficial, apreciind că instanța de fond a reținut greșit acest temei ca unic motiv al inexistenței actelor, în opinia sa, acesta trebuind promovat în coroborare cu un altul, și nu de sine stătător, întrucât prin art. 1 din Hotărârea CNSU nr. 40/2021 nu se instituie măsuri producătoare de efecte juridice, acesta nefiind producător de efecte juridice per se.

Prin urmare, invocarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 63/2021 pentru a justifica inexistența nu poate fi menținută, dat fiind faptul că această normă a intrat în vigoare în cursul judecății speței de față, ceea ce ar contraveni art. 25 alin. (1) din Codul de procedură civilă.

A conchis recurentul că sancțiunea inexistenței unui act administrativ individual sau normativ nu este prevăzută la nivelul cadrului normativ, iar motivarea instanței de fond prin raportare la prevederile art. 100 și art. 108 din Constituția României nu poate fi reținută, întrucât legiuitorul constituțional, acolo unde a înțeles să prevadă în mod expres nevoia de publicare, a prevăzut și sancțiunea inexistenței actului normativ, cu privire la acest aspect invocând Decizia nr. 3.497/2021 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, care a aplicat sancțiunea anulării unui act administrativ.

În drept, recurentul-pârât a invocat motivul de casare prevăzut de dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă.

4. Apărările formulate în recurs

Prin întâmpinarea formulată, intimatul-reclamant Secu Cristian Adrian a invocat excepția netimbrării

recursului, excepție în susținerea căreia nu insistă, dat fiind faptul că recurentul a achitat taxa judiciară de timbru, excepția nulității, precum și excepția lipsei de interes în susținerea recursului.

În motivarea excepției nulității recursului, intimatul-reclamant a arătat că prin cererea de recurs nu au fost formulate critici concrete la raționamentul primei instanțe, recurentul urmărind să repună în discuție excepția lipsei de interes invocată de Departamentul pentru Situații de Urgență, prin cererea de intervenție, cerere ce a fost respinsă ca inadmisibilă de instanța de fond, soluție ce nu a fost recurată și care a intrat în puterea lucrului judecat.

Cât privește excepția lipsei de interes în promovarea recursului a arătat intimatul că, în condițiile în care încălcarea legii și sancțiunea aplicabilă pentru nepublicare au fost recunoscute și însușite de CNSU, prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 63/2021, care prevede obligativitatea publicării hotărârilor CNSU, acesta nu mai are interes în susținerea prezentului demers judiciar.

Referitor la lipsa de interes în promovarea acțiunii invocate prin cererea de recurs a susținut că verificarea lezării interesului legitim implică administrarea unui probatoriu care privește fondul cauzei, lucru care nu poate face obiectul căii de atac a recursului.

Totodată, a arătat că interesul său este unul personal și legitim și că nu trebuie să aștepte să intre în carantină pentru a putea să atace un act administrativ cu caracter normativ.

Pe fondul cauzei, a solicitat respingerea recursului ca nefondat și menținerea sentinței recurate ca fiind temeinică și legală, prima instanță făcând, în opinia sa, o corectă interpretare și aplicare a prevederilor legale incidente situației de fapt reținute.

5. Procedura de soluționare a recursului

În cauză a fost parcursă procedura de regularizare a cererii de recurs și de efectuare a comunicării actelor de procedură între părțile litigante, prevăzută de art. 486 din Codul de procedură civilă, coroborat cu art. 490 alin. (2), art. 471¹ și art. 201 alin. (5) și (6) din Codul de procedură civilă, cu aplicarea și a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 80/2013.

În temeiul art. 490 alin. (2), coroborat cu art. 471¹ și art. 201 alin. (5) și (6) din Codul de procedură civilă, prin Rezoluția din data de 13 iulie 2021, s-a fixat termen de judecată pentru soluționarea cererii de recurs la data de 20 iulie 2021 ora 10,00, în ședință publică, cu citarea părților.

II. Soluția și considerentele Înaltei Curți asupra recursului

Examinând sentința recurată prin prisma criticilor invocate prin cererea de recurs, a apărărilor formulate prin întâmpinare și a dispozițiilor legale incidente în materia supusă verificării, Înalta Curte constată că recursul este nefondat, pentru considerentele expuse în continuare.

Cu titlu preliminar, Înalta Curte constată că excepția nulității și excepția lipsei de interes în promovarea recursului, invocate prin întâmpinare de intimatul-reclamant Secu Cristian Adrian, sunt nefondate.

În privința excepției nulității recursului se reține că cererea de recurs a fost întemeiată pe motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă, iar argumentele de ordin critic invocate, ce tind a demonstra o interpretare eronată a dispozițiilor legale naționale, se încadrează în aceste dispoziții legale.

Referitor la excepția lipsei de interes în susținerea recursului, invocată prin raportare la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2021, care prevede obligativitatea publicării hotărârilor CNSU, se constată că, prin acțiunea înregistrată în data de 22.06.2021, completată și restrânsă, reclamantul Secu Cristian Adrian a solicitat constatarea inexistenței art. 1 din Hotărârea CNSU nr. 40/2021 și a anexelor acesteia, precum și a Hotărârii CNSU nr. 28/2021 și a anexelor acesteia, acțiunea fiind admisă cu privire la aceste aspecte.

Așa fiind, recurentul-pârât justifică interes în susținerea recursului, acesta fiind situat pe poziția părții care a pierdut procesul în primă instanță, având interes în obținerea unei soluții de admitere a recursului, de casare a sentinței atacate și de respingere a cererii reclamantului.

Cu privire la efectele adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 63/2021, ce a fost publicată în Monitorul

Oficial nr. 643 din 30.06.2021, prin care s-a reținut obligativitatea publicării deciziilor CNSU în Monitorul Oficial, obligație reținută și de instanța de fond, însă prin raportare la art. 11 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, Înalta Curte reține că acest eveniment legislativ nu lipsește de interes susținerea recursului, prin care se urmărește reformarea soluției prin care s-a constatat inexistența art. 1 din HCNSU nr. 40/2021 și a anexelor aferente, precum și inexistența HCNSU nr. 28/2021 și a anexelor la aceasta, interesul fiind unul efectiv, actual. În consecință, față de toate aceste aspecte, Înalta Curte va respinge excepția lipsei de interes în susținerea recursului.

Pe fondul recursului promovat, instanța de control judiciar constată că reclamantul Secu Cristian Adrian, în contradictoriu cu pârâțul Comitetul Național pentru Situații de Urgență, a investit instanța de contencios administrativ și fiscal cu solicitarea de a se constata inexistența art. 1 din Hotărârea CNSU nr. 40/2021 și a anexelor acesteia, precum și a Hotărârii CNSU nr. 28/2021 și a anexelor acesteia.

Prima instanță a admis în parte acțiunea și a constatat inexistența art. 1 din HCNSU nr. 40/2021 și a anexelor aferente, precum și inexistența HCNSU nr. 28/2021 și a anexelor la aceasta, pârâțul înțelegând să critice această soluție prin prisma cazului de casare reglementat de art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedură civilă.

Amintește Înalta Curte că, potrivit acestor dispoziții legale, casarea unei hotărâri se poate cere când hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material. Prin intermediul acestui motiv de recurs poate fi invocată numai încălcarea sau aplicarea greșită a legii materiale, nu și a legii procesuale.

Hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a legii atunci când instanța a recurs la textele de lege aplicabile speței, dar fie le-a încălcat, în litera sau spiritul lor, adăugând sau omițând unele condiții pe care textele nu le prevăd, fie le-a aplicat greșit.

O primă critică adusă de recurentul-pârât vizează excepția lipsei de interes a reclamantului în promovarea acțiunii raportat la faptul că acesta nu face dovada vătămării efective a drepturilor sale, acesta nefiind până în prezent supus carantinării, invocând un interes viitor și incert în contextul pandemic actual.

Instanța de recurs reține că, potrivit art. 32 alin. (1) lit. d) din Codul de procedură civilă, una dintre cele patru condiții de exercitare a acțiunii civile este cea privind interesul de a promova acțiunea, condiție generală care vizează orice cerere formulată în justiție și care se impune a fi îndeplinită în cadrul oricărui proces civil, pe tot parcursul soluționării cauzei, atât la momentul introducerii cererii de chemare în judecată, cât și la momentul exercitării căilor de atac.

Totodată, art. 33 din același cod prevede că: „Interesul trebuie să fie determinat, legitim, personal, născut și actual. Cu toate acestea, chiar dacă interesul nu este născut și actual, se poate formula o cerere cu scopul de a preveni încălcarea unui drept subiectiv amenințat sau pentru a preîntâmpina producerea unei pagube iminente și care nu s-ar putea repara.“

Având în vedere, pe de o parte, că argumentele recurentului în susținerea lipsei interesului reclamantului în formularea acțiunii vizează, în fapt, aspecte care antamează chestiuni legate indisolubil de fondul acțiunii, iar, pe de altă parte, că în cauză este îndeplinită condiția prevăzută la art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020 prin raportare la art. 33 teza a II-a din Codul de procedură civilă, care are în vedere existența unui interes preventiv cu privire la încălcarea unui drept subiectiv amenințat sau pentru a preîntâmpina producerea unei pagube iminente și care nu s-ar putea repara, Înalta Curte constată că se impune înlăturarea acestei critici.

Dincolo de aceste aspecte se observă că excepția lipsei de interes în promovarea acțiunii a fost invocată și de către Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne în cadrul cererii de intervenție accesorie depuse la fond (filele 52-58), cerere ce a fost respinsă de instanță ca inadmisibilă în principiu, iar Departamentul pentru Situații de Urgență nu a înțeles să atace această soluție.

Recurentul mai critică sentința atacată, susținând că instanța a reținut greșit temeiul nepublicării actelor atacate ca unic motiv al inexistenței acestora, în opinia sa, acesta trebuind promovat în coroborare cu un altul, iar nu de sine stătător, arătând, totodată, că a încălcat și prevederile art. 25 alin. (1) din Codul de procedură civilă când a invocat Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2021 pentru a justifica inexistența, argumente ce urmează a fi

înlăturate de instanța de control judiciar.

Astfel, potrivit art. 11 alin. (1), (2) și (5) din Legea nr. 24/2000:

(1) În vederea intrării lor în vigoare, legile și celelalte acte normative adoptate de Parlament, hotărârile și ordonanțele Guvernului, deciziile prim-ministrului, actele normative ale autorităților administrative autonome, precum și ordinele, instrucțiunile și alte acte normative emise de conducătorii organelor administrației publice centrale de specialitate se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

(2) Nu sunt supuse regimului de publicare în Monitorul Oficial al României:

- a) deciziile prim-ministrului clasificate, potrivit legii;
- b) actele normative clasificate, potrivit legii, precum și cele cu caracter individual, emise de autoritățile administrative autonome și de organele administrației publice centrale de specialitate. (...)

(5) Celelalte acte normative se publică după ce au fost semnate de emitent.

Potrivit art. 8¹ alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004: „Comitetul național este un organism interinstituțional format din miniștri sau secretari de stat desemnați de aceștia și conducători ai instituțiilor publice centrale sau persoane cu drept de decizie desemnate de aceștia, în funcție de tipurile de risc gestionate sau funcțiile de sprijin repartizate în competență în cadrul Sistemului Național de Management al Situațiilor de Urgență.”

Prin urmare, dată fiind natura acestuia, de organism compus din reprezentanții mai multor ministere și instituții publice centrale, în mod corect judecătorul fondului a reținut că, incontestabil, Comitetul Național pentru Situații de Urgență reprezintă o autoritate publică care nu poate avea alt statut juridic decât instituțiile care au concurat la formarea acestuia.

Totodată, făcând parte din administrația publică centrală de specialitate, Comitetul Național pentru Situații de Urgență se supune, în ceea ce privește actele administrative cu caracter normativ pe care le emite, obligației de publicare în Monitorul Oficial, impuse de art. 11 alin. (1) din Legea nr. 24/2000.

Așadar, emitentul hotărârilor atacate avea obligația publicării acestora în Monitorul Oficial al României.

Înalta Curte constată că, în speță, niciuna din cele două hotărâri atacate nu a fost publicată, astfel că sunt nefondate criticile legate de faptul că aspectul nepublicării, ce reprezintă unicul motiv al inexistenței actelor atacate, nu poate avea o existență de sine stătătoare.

Nici susținerile privitoare la încălcarea prevederilor art. 25 alin. (1) din Codul de procedură civilă nu pot fi avute în vedere, câtă vreme instanța de fond a reținut că CNSU se supune, în ceea ce privește actele administrative cu caracter normativ pe care le emite, obligației de publicare în Monitorul Oficial, impuse de art. 11 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, la sancțiunea în discuție făcând trimitere și Decizia nr. 429/2019 a Curții Constituționale, iar referirile instanței la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2021 vin doar să întărească sancțiunea, reținându-se expres că acest act normativ este ulterior emiterii hotărârilor contestate în cauză.

Referitor la inaplicabilitatea regimului inexistenței actelor administrative cu caracter normativ, invocată de recurent, Înalta Curte, împărtășind opinia judecătorului fondului, constată că, în ceea ce privește sancțiunea care intervine în cazul nepublicării în Monitorul Oficial a actelor administrative cu caracter normativ, aceasta este cea a „inexistenței” actului, dat fiind că, potrivit art. 11 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, publicarea în Monitorul Oficial reprezintă o condiție pentru intrarea în vigoare a actelor normative, adică pentru a lua ființă, pentru a exista din punct de vedere juridic, pentru a putea începe să producă efecte juridice și deci pentru a intra în circuitul juridic (în cauză neinteresând existența materială, în planul realității fizice, a unui înscris care încorporează voința emitentului, ci existența lui în planul realității juridice).

Sancțiunea inexistenței actelor administrative normative nepublicate în Monitorul Oficial este recunoscută, pe lângă o parte a doctrinei juridice, inclusiv la nivelul Constituției, este adevărat, numai în privința decretelor prezidențiale [art. 100 alin. (1), potrivit căruia „Nepublicarea atrage inexistența decretului“], respectiv a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului [art. 108 alin. (4), potrivit căruia „Nepublicarea atrage inexistența

hotărârii sau a ordonanței]”.

Faptul ca Legea fundamentală menționează expres această sancțiune numai în privința anumitor categorii de acte administrative normative nu echivalează cu interzicerea aplicării ei în privința celorlalte categorii de acte administrative normative, din moment ce titlul III cap. V secțiunea 1 (Administrația publică centrală de specialitate) nu conține nicio referire la actele administrative pe care le pot emite autoritățile publice din administrația publică centrală de specialitate (și deci nici la regimul lor juridic și la sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării lui), acestea nefăcând obiectul de reglementare al Legii fundamentale.

De altfel, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 429/2019, face referire la sancțiunea inexistenței, statuând că:

33. Distinct de acestea, Curtea reține că în temeiul art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție autorul are la dispoziție calea unei acțiuni prin care poate să solicite oricând instanței judecătorești examinarea legalității unui act administrativ cu caracter normativ și constatarea inexistenței sale, astfel că accesul liber la justiție nu este restricționat în ceea ce privește contestarea legalității unor astfel de acte administrative. Sunt respectate astfel toate garanțiile specifice unui proces echitabil.

34. Referitor la aplicarea sancțiunii inexistenței actelor administrative cu caracter normativ, nepublicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, la care autorul excepției face referire (ordine ale ministrului de interne), Curtea subliniază că aceasta reprezintă un aspect a cărui clarificare revine instanței judecătorești investite cu soluționarea litigiului în cadrul căreia a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.

Mai mult, faptul că sancțiunea „inexistenței” a fost admisă chiar de legiuitorul delegat este confirmat prin justificarea pentru introducerea expresă a condiției publicării în Monitorul Oficial, menționată în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 63/2021, emisă ulterior emiterii hotărârilor contestate, în sensul că „nepublicarea hotărârilor emise de Comitetul Național pentru Situații de Urgență atrage o sancțiune drastică prin efectele ei, și anume inexistența acestor hotărâri” și că „prin acest efect de inexistență a hotărârilor Comitetului Național pentru Situații de Urgență, destinatarii acestora urmează să se raporteze la cadrul legal în vigoare ca și când nu ar produce niciun fel de efecte juridice și, implicit, nu pot fi ținuti să aplice prevederile conținute de hotărârile emise”.

În aceste condiții, teza potrivit căreia sancțiunea inexistenței unui act administrativ nu este prevăzută la nivelul cadrului normativ nu poate fi reținută ca atare de instanța de control judiciar.

Prin urmare, aspectele invocate de recurentul-pârât prin cererea de recurs nu sunt de natură să conducă la reformarea hotărârii recurate, care reflectă interpretarea și aplicarea corectă a prevederilor legale incidente circumstanțelor de fapt reținute în cauză.

2. Temeiul legal al soluției adoptate în recurs

Pentru considerentele expuse, Înalta Curte, în temeiul prevederilor art. 20 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, coroborat cu art. 496 alin. (1) din Codul de procedură civilă, va respinge excepțiile nulității și lipsei de interes în promovarea recursului și va respinge recursul declarat de pârât, ca nefondat.

PENTRU ACESTE MOTIVE

În numele legii

DECIDE:

Respinge excepțiile invocate de intimatul-reclamant Secu Cristian Adrian prin întâmpinare, respectiv excepția nulității și excepția lipsei de interes în promovarea recursului.

Respinge recursul declarat de recurentul-pârât Comitetul Național pentru Situații de Urgență prin reprezentant legal Departamentul pentru Situații de Urgență din Cadrul Ministerului Afacerilor Interne împotriva Sentinței civile nr. 1.076 din 1 iulie 2021 a Curții de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, ca nefondat.

Definitivă.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților de către grefa instanței, conform art. 402 din Codul de procedură civilă, astăzi, 20 iulie 2021.

Prezenta hotărâre se publică în Monitorul Oficial al României, în 24 de ore de la pronunțare.

Judecător,

D.A. Stănișor

Judecător,

B. Mariș

Judecător,

D. Vișan

Judecător,

M. Andrieș

Judecător,

A.N. Ghica

Magistrat-asistent,

M.C. Drăgușin
