



ROMÂNIA
TRIBUNALUL BRAŞOV

- Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal -

Sentința civilă nr. 845/CA

Dosar nr. 5117/3/2021

Ședința publică din data de 30 septembrie 2021

Completul compus din:

PREȘEDINTE - Mihaela Lușor

GREFIER- Alexandra Pintilie

Pentru astăzi este amânată pronunțarea asupra acțiunii formulate de reclamantul [REDACTED] în contradictoriu cu pârâții Comitetul Municipiului București pentru Situații de Urgență, Instituția Prefectului Municipiului București, Prefectul Municipiului București, având ca obiect „anulare act administrativ”.

La apelul nominal făcut în ședința publică, la pronunțare, se constată lipsa părților.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

Dezbaterile asupra cererii de față au avut loc în ședința publică din data de 14 septembrie 2021, în sensul celor consemnate în încheierea de ședință din aceea zi, care face parte integrantă din prezenta, iar instanța din lipsă de timp pentru deliberare, în temeiul dispozițiilor 396 alin. 1 Cod procedură civilă, a amânat pronunțarea pentru data de azi, 30 septembrie 2021.

TRIBUNALUL

Asupra cauzei de față,

Constată că prin cererea formulată la data de 22.02.2021 și înregistrată pe rolul Tribunalului București, precizată ulterior, reclamantul [REDACTED] a solicitat în contradictoriu cu pârâții INSTITUȚIA PREFECTULUI MUNICIPIULUI BUCUREȘTI, COMITETUL MUNICIPIULUI BUCUREȘTI PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ și PREFECTUL MUNICIPIULUI BUCUREȘTI – ALIN-BOGDAN STOICA, să se dispună în principal, anularea în tot a Hotărârii CMBSU nr. 26/02.11.2020, și în subsidiar, anularea art. 1 alin. 1, alin. 3 și alin. 4 din această Hotărâre, aliniatele fiind distinse în această Hotărâre prin liniuțe „-,-”.

În motivare arată reclamantul că este competent în cauză Tribunalul București, prin raportare la dispozițiile art. 10 alin. 3 din Legea nr. 554/2004, acesta având domiciliul faptic în București, unde învață și muncește.

Susține că are interes în cauză față de faptul că, datorită reglementării improprii și nelegale cu privire la purtatul măștii din Hotărârea CMBSU, s-a anulat orice posibilitatea de a întreprinde mișcare în aer liber. Deși întreprinderea activităților fizice în aer liber este permisă conform Hotărârilor de Guvern, dată fiind purtarea măștii, dar și faptul că este o persoană robustă, care nu practică sport de performanță, această activitate devine inaccesibilă pentru el, întrucât activități precum sprinturi pe lungimi scurte, maratoane, exerciții musculare etc impun un efort suplimentar din partea sistemului respirator, ori purtarea măștii împiedică buna circulație a aerului și eliminarea dioxidului de carbon în condiții de efort. Din lipsa mișcării și sedentarismului a acumulat un surplus de 35 de kilograme în pandemie, ajungând la o greutate de 115 kg, fiind anormală la vârsta de 25 de ani și înălțimea de 1.81 m.

Pe lângă afecțiunile de sănătate, nu este de neglijat nici paguba iminentă care poate rezulta din suma pecuniară imensă a amenzilor care se impun pentru încălcarea acestor restricții și, adițional, a timpului pe care îl poate petrece în instanță pentru anularea acestora, timp pe care pârâții nu i-l pot deconta.

În ceea ce privește drepturile afectate, arată că dreptul la respectarea vieții private, dreptul de a se bucura de mediul înconjurător, dreptul la hrană, nutriție și mese echilibrate, libertatea de circulație în țară, dreptul la sănătate și dreptul la demnitate au avut de suferit, caracterul perpetuu al acestora fiind eliminat.

Pe fond, reclamantul invocă:

1. Nulitatea absolută a Hotărârii CMBSU nr. 26/02.11.2020 pentru lipsa publicării în Monitorul Oficial Local al Instituției Prefecturii și/sau Monitorul Oficial Local al Municipiului București, conform art. 42 din OUG 21/2004.

Susține că, din verificările pe site-ului instituției prefectului <https://b.prefectura.mai.gov.ro/>, reiese foarte clar că pagina de internet încalcă dispozițiile legale în vigoare, lipsind eticheta distinctă Monitorul Oficial Local. Mai mult, dacă se accesează „Informații de interes public”, nu se găsesc aceste Hotărâri ale CMBSU. În fapt, unele Hotărâri ale CMBSU sunt prezente în rubrica „Activități”, subrubrica „Situatii de Urgență”, „subrubrică din care însă lipsește cu desăvârșire Hotărârea atacată prin prezenta acțiune, așa cum se va vedea în înscrisurile atașate.

Potrivit <https://www.pmb.ro/consiliu/menu-page/acte-normative-si-monitorul-oficial>, exista secțiunea Monitorul Oficial al Municipiului București. Însă odată ce se intră în această pagină, nu exista nicio secțiune în care să se regăsească Hotărârile CMBSU, deși acestea reprezintă acte normative cu caracter general de larg interes public, ce trebuie publicate pe site-ul acesteia. Este lipsit de relevanță că Hotărârea a fost publicată pe site-ul ISU București-Ilfov, această instituție nefiind emitenta actului administrativ atacat.

2. Nulitatea Hotărârii CMBSU nr. 26/02.11.2020 în baza principiului *resolutio iure dantis, resolvitur ius accipientis*, ca urmare a nelegalității stării de alertă confirmată de Curtea Constituțională a României, prin Decizia de admitere nr. 457/2020, opozabilă erga omnes, deci și CMBSU.

Cum dispozițiile art. 4 alin.3) și alin.4) au fost declarate neconstituționale, iar Hotărârea de Guvern nr. 394/2020 pentru adoptarea stării de alertă și Hotărârea Parlamentului nr. 5/2020 pentru încuviințarea stării de alertă au devenit virtual nule, atunci se desprinde concluzia firească că și actele subsecvente emise pentru prelungirea stării de alertă, sunt lovite de nulitate, precum și actele pentru punerea în executare a acestor Hotărâri de Guvern, de natura celor ca Hotărârile emise de Comitetului Municipiului București pentru Situații de Urgență.

3. Măsurile a căror anulare o solicită sunt date cu încălcarea Deciziei Curții Constituționale nr. 157/03.05.2020, opozabilă erga omnes, deci și CMBSU

Din această decizie rezultă că prin Hotărâri de Guvern sau Hotărâri ale Comitetului Municipiului București pentru Situații de Urgență nu se poate acoperi viciile de neclaritate ale Legii 55/2020; aceasta trebuie să prevadă în mod concis și precis, inclusiv sub aspect temporal și spațial, măsurile concrete de punere în aplicare și destinatarii normei.

4. Nelegalitatea art. 1 alin .1 din Hotărârea CMBSU nr. 26/02.11.2020 adoptat cu încălcarea dispozițiilor art. 13 din Legea 55/2020 și a principiului ierarhiei actelor normative

În cazul de față, din preambulul Hotărârii CMBSU nr. 26/02.11.2020 reiese că aceasta a fost dată pentru punerea în aplicare a HG nr. 856/14.10.2020, luând în considerare dispozițiile Legii 55/2020 dar și alte acte normative.

În ceea ce privește obligația de a purta mască de protecție stabilită prin art. 1 alin. 1, sunt relevante prevederile art. 13 lit. a din Legea 55/2020 și art. 1 din Anexa 2 la HG nr. 856/2020 privind prelungirea stării de alertă, pe care le citează.

În acord cu aceste prevederi legale, prin art. 1 din Anexa 2 la HG nr. 856/2020 se prevede că „în condițiile art. 5 alin. (2) lit. d) și ale art. 13 lit. a) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările și completările ulterioare, în spațiile publice, spațiile comerciale, mijloacele de transport în comun și la locul de muncă se instituie obligativitatea purtării măsurii de protecție, astfel încât să acopere nasul și gura, în condițiile stabilite prin ordinul comun al ministrului sănătății și al ministrului afacerilor interne, emis în temeiul art. 13 și art. 71 alin(2) din Legea 55/2020, cu modificările și completările ulterioare”



Rezultă din prevederile normative de mai sus și care au un rang superior Hotărârii contestate în cauza de față că obligația de a purta mască de protecție în spațiile publice, spații comerciale, mijloace de transport în comun la locul de muncă, deci inclusiv în spații publice deschise, trebuie stabilită prin ordin comun al ministrului sănătății și ministrului afacerilor interne. Singurul ordin comun al ministrului sănătății și ministrului afacerilor interne și care se referă la obligația de a purta mască de protecție este Ordinul nr. 874/81/2020 din 22 mai 2020, act care, la momentul adoptării Hotărârii atacate, prevedea exclusiv obligația de a purta mască de protecție în spațiile publice închise, spațiile comerciale și la locul de muncă.

În aceste condiții, impunerea obligației de a purta ,mască în spațiile publice deschise prin Hotărâre a Președintelui Comitetului Municipal pentru Situații de Urgență s-a făcut de o persoană care nu avea competența de a stabili o astfel de obligație, printr-un veritabil adaos la lege și cu încălcarea unor prevederi cuprinse în acte normative de rang superior(HG 865/2020 și Legea 55/2020)

5. Măsurile a căror anulare o solicită sunt date cu exces de putere măsuri care afectează drepturile și libertățile constituționale, astfel că sunt nelegale și neconstituționale

Potrivit doctrinei, posibilitatea cenzurii actului administrativ adoptat cu exces de putere nu permite instanței să controleze oportunitatea, ci doar verificarea condițiilor de legalitate a actului administrativ, precum și conformitatea actului cu dispozițiile constituționale.

În acest caz, judecătorul de contencios administrativ va face aplicarea directă a dispozițiilor constituționale, în cazul în care constată că administrația publică a acționat cu exces de putere. În aplicarea acestui principiu, în cazul în care este constată că a fost depășită competența de reglementare, cât și în cazul în care au fost vătămăte drepturi sau interese legitime subiective, se va putea analiza compatibilitatea actului administrativ normativ cu dispoziția constituțională incidentă [REDACTED] Revista Română de jurisprudență, 1 octombrie 2019.

În jurisprudența sa constantă, Înalta Curte de Casație și Justiție, a reținut că exercitarea cu exces de putere nu reprezintă altceva decât o formă vădită de nelegalitate de natură să răstoarne prezumția de legalitate asupra actului administrativ, iar Curtea Constituțională a reținut același lucru, prin Decizia 37/1993.

CMBSU- autoritate necompetentă, a emis o Hotărâre dată cu exces de putere afectând drepturi și libertăți fundamentale, cu încălcarea art. 53 din Constituție.

Măsura purtatului măștii peste tot este abuzivă întrucât datele statistice la nivel mondial arată faptul că doar interacțiunea în situații de risc (cum ar fi contactul apropiat pe o perioadă îndelungată) joacă un rol primordial, iar nu orice ieșire pe stradă, unde nu există pietoni. În spațiile deschise, s-a dovedit că păstrarea unei distanțe de 1.5 metri față de altă persoană este suficientă pentru evitarea răspândirii SARS-COV-2. De asemenea, în spații publice închise, s-a dovedit că păstrarea unei distanțe de 2.5 metri este arhisuficientă.

Prin urmare, paralizarea restaurantelor este nejustificată, de exemplu se puteau impune măsuri precum reorganizarea interioară a restaurantului și fluidizarea traficului interior astfel încât să nu existe persoane în așteptare în interiorul incintei, asigurându-se o suprafață minimă de 4 mp pentru fiecare client și o distanță minimă de 2.5 m, între oricare 2 persoane apropiate; programul de lucru decalat pentru a evita aglomerările la intrare/ieșire din incintă și pentru a limita numărul de angajați prezenți în același timp în aceeași incintă; Dezinfecția suprafețelor de lucru la începerea serviciului și după părăsirea meselor de către client.

În lipsa testărilor care și-au dovedit eficiența la nivel mondial , măsurile dispuse nu au raționament epidemiologic și sunt luate doar în baza unor simple supozitii, CMSBU acționând cu exces de putere și cu încălcarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor.

6. Măsura purtării măștii nu respectă cerințele de echitate și proporționalitate, reprezentând o ingerință în exercitarea dreptului la respectarea vieții private, și nu respectă nici cerințele de previzibilitate a legii , conform jurisprudenței internaționale constante în materie - cu titlu de exemplu, menționează citate din 3 hotărâri: Hotărârea nr. 2003058/ 25.05.2020, a Tribunalului Administrativ din Strasbourg; Hotărârea nr. 2005349/2.09.2020 a Tribunalului Administrativ de la Strasbourg; Decizia nr. 26 L 2226/20 a Tribunalului Administrativ din Dusseldorf.

7. Măsura purtării măștii este dată cu încălcarea Hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr. 50/26.10.2020, în sensul neincluzerii instrucțiunilor minimale care prevăd excepțiile de la portul acesteia.

8. Nu există dovezi că României i-a fost încuviințat dreptul de a activa art. 15 din CEDO, prin urmare, nu se pot restrânge drepturi și libertăți prin acte administrative.

În drept a invocat dispozițiile Constituției României, Convenției Europene a Drepturilor Omului, Legii 554/2004, Legii 55/2020, Legii 24/2000, Ordinului 874/81/2020, OUG 21/2004, Procedurii din 03/07/2019 privind MO locale, Cod de Procedură civilă, Cod Civil, Hotărârii CNSU 50/2020, Deciziile Curții Constituționale nr. 37/1993, nr. 457/2020 și nr. 157/2020.

În probațiune a depus la dosar înscrisuri.

Pârâții nu au depus la dosar întâmpinare.

Prin 3 note de ședință, reclamantul a invocat excepția de neconstituționalitate pentru:

- OUG nr. 192/2021 pentru modificarea și completarea Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, precum și pentru modificarea lit. a) a art. 7 din Legea nr. 81/2018, în ansamblul său și, în subsidiar, art. I pct. 1 din OUG nr. 192/2021 (f. 50-54 dos. Trib. București);

- Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, în ansamblul său și, în subsidiar, a art. 5 lit. d) din Legea nr. 55/2020 (f. 70-75 dos. Trib. București);

- art. 23 lit. b) din OUG nr. 21 din 15 aprilie 2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență (f. 21-24 dos. Trib. Brașov).

Prin sentința civilă nr. 2478/13.04.2021, tribunalul București – Secția a II-a contencios administrativ și fiscal a declinat competența de soluționare a cauzei în favoarea Tribunalului Brașov, unde a fost înregistrată la data de 19.05.2021.

Prin încheierea din data de 15.06.2021 cauza a fost suspendată pentru lipsa părților (f. 29 dos. Trib. Bv.), judecata fiind reluată la termenul din data de 14.09.2021, la cererea reclamantului (f. 86-87 dos. Trib. Bv.).

Prin încheierea din data de 15.09.2021 s-a dispus sesizarea Curții Constituționale pentru soluționarea excepția de neconstituționalitate a următoarelor dispoziții legale: art. 23 lit. b) din OUG nr. 21/15.04.2004 și Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19; a fost respinsă ca inadmisibilă excepția de neconstituționalitate invocată de reclamant cu privire la dispozițiile OUG nr. 192/2021, pentru motivele arătate în încheierea de ședință (f. 105-106 dos. Trib. Bv.).

La solicitarea instanței, pârâțul CMBSU a depus la dosar actele care au stat la baza emiterii hotărârii atacate: ordinea de zi a ședinței extraordinare din data de 02.11.2020, procesul verbal al ședinței și dovada comunicării ratei de incidență calculată la 14 zile, pentru îmbolnăvirea cu virusul SARS-CoV-2 de către DSM Mun. București (f. 89-101 dos. Trib. Bv.).

Deși aceste înscrisuri au fost depuse la dosar după închiderea dezbaterilor, instanța nu a repus cauza pe rol, pentru punerea lor în discuția contradictorie a părților, motivat de faptul că aceste înscrisuri nu privesc primul motiv de nulitate – referitor la lipsa publicării Hot. CMBSU în M.Of., care va fi analizat cu prioritate.

Analizând actele și lucrările dosarului, instanța reține următoarele:

Reclamantul [REDACTAT] solicită în cauză anularea Hotărârii nr. 26/02.11.2020 a CMBSU și, în subsidiar, anularea art. 1 alin. 1, alin. 3 și alin. 4 din această Hotărâre, act normativ emis de Comitetul Municipiului București pentru Situații de Urgență, prin Președinte – Prefectul Municipiului București (f. 18 dos. Trib. București).

Prin acest act administrativ normativ, raportat la evoluția pandemică de COVID-19 cauzată de noul coronavirus SARS-CoV2, Legea nr. 55/2020, adresa DSP București nr. 34369/02.11.2020, înregistrată la Instituția Prefectului – Municipiul București sub nr. 24.290/02.11.2020, prin care a fost comunicată rata de incidență cumulată la 14 zile, care la nivelul Municipiului București în data de 02.11.2020 este de 3,91/1.000 locuitori, Ordinul comun nr. 5487/1494 din 31.08.2020 al Ministrului Educației și Cercetării și al Ministrului Sănătății, în temeiul art. 23 din OUG nr. 21/2004, au fost luate „următoarele măsuri:

- obligativitatea purtării măștii de protecție, astfel încât să acopere nasul și gura, de către toate persoanele care au împlinit vârsta de 5 ani, în toate spațiile publice deschise;
- interzicerea organizării și desfășurării activității în cadrul cinematografelor, instituțiilor de spectacole și/sau concerte;
- interzicerea activității cu publicul a operatorilor economici care desfășoară activități de preparare, comercializare și consum al produselor alimentare și/sau băuturilor alcoolice și nealcoolice, de tipul restaurantelor și cafenelelor, în interiorul clădirilor;
- activitatea restaurantelor și cafenelelor din interiorul hotelurilor, pensiunilor sau altor unități de cazare este permisă doar pentru persoanele cazate în cadrul acestor unități;
- interzicerea activității cu publicul a operatorilor economici licențiați în domeniul jocurilor de noroc;
- suspendarea temporară a activităților didactice care presupun prezența față în față din unitățile de învățământ, aplicându-se scenariul 3 (participarea tuturor preșcolarilor și elevilor la activități/lecții online)."

În ceea ce privește primul motiv de nelegalitate, invocat de reclamant, referitor la nepublicarea actului în Monitorul Oficial al Municipiului București, instanța constată că această situație evocată este reală, în condițiile în care, într-adevăr, Hotărârea CMBSU nr. 26/02.11.2020 nu a fost publicată, ea neregăsindu-se pe pagina <https://www.pmb.ro/consiliu/menu-page/acte-normative-si-monitorul-oficial>, secțiunea Monitorul Oficial al Municipiului București și nici pe pagina instituției prefectului <https://b.prefectura.mai.gov.ro/>, iar pârâții nu au dovedit prin alt mijloc de probă respectiva publicare.

Or, potrivit art. 83 din Legea nr. 24/2000, „În vederea intrării lor în vigoare, actele normative adoptate de autoritățile administrației publice locale se aduc la cunoștință publică, în condițiile Legii nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prin afișare în locuri autorizate și prin publicare într-un cotidian local de mare tiraj.”

Potrivit dispozițiilor art. 2 alin. 1) pct. 2) litera g) din HG nr. 906/2020, subprefectul asigură transmiterea ordinelor prefectului cu caracter normativ către ministerul care coordonează instituția prefectului, *publicarea în monitorul oficial local al județului ori al municipiului București, precum și pe pagina de internet a instituției prefectului.*

În același timp, art. 42 alin. 1 din OUG 21/2004 prevede că: „Hotărârile prin care se declară, se prelungește sau încetează starea de alertă, precum și cele prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă, la nivel național sau pe teritoriul mai multor județe, se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, iar cele prin care se declară, se prelungește sau încetează starea de alertă, precum și cele prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă, la nivel județean sau al municipiului București, se publică în Monitorul Oficial al autorității administrativ-teritoriale respective și intră în vigoare la data publicării.”

Dispozițiile art. 10 din OUG nr. 21/2004 prevăd că la nivelul municipiului București se constituie, sub conducerea prefectului, Comitetul Municipiului București pentru Situații de Urgență, din care fac parte primarul general, primării de sectoare, șefi de servicii publice deconcentrate, descentralizate și de gospodărie comunală, manageri ai unor instituții, regii autonome și societăți comerciale care îndeplinesc funcții de sprijin în gestionarea situațiilor de urgență, precum și manageri ai agenților economici care, prin specificul activității, constituie factori de risc potențial generatori de situații de urgență; inspectorul șef al Inspectoratului pentru Situații de Urgență al Municipiului București este vicepreședintele cu atribuții de coordonare unitară a tuturor componentelor cu responsabilități în realizarea intervenției.

Prin urmare, dată fiind natura de organism compus din reprezentanții mai multor instituții publice locale, Comitetul Municipiului București pentru Situații de Urgență este o autoritate publică locală, ce are același statut juridic ca instituțiile care au concurat la formarea acestuia, iar actele administrative cu caracter normativ pe care le emite sunt supuse obligației de publicare, în baza textelor de lege evocate anterior.

Față de faptul că Hotărârea nr. 26/02.11.2020 a Comitetului Municipiului București pentru Situații de Urgență nu a fost publicată conform dispozițiilor legale detaliate mai sus, instanța

constată că nu este îndeplinită condiția esențială pentru ca această hotărâre să intre în vigoare, respectiv să intre în circuitul civil, astfel că se impune anularea acesteia.

Celelalte motive de nulitate invocate de reclamant nu vor mai fi analizate de instanță, o asemenea analiză fiind superflua.

Raportat acestor considerente, în temeiul art. 18 din Legea nr. 554/2004, urmează a fi admisă acțiunea reclamantului [REDACTAT] conform celor din dispozitivul de mai jos.

Cheltuielile de judecată, constând în taxa judiciară de timbru, se vor acorda reclamantului în temeiul art. 453 C.pr.civ.

PENTRU ACESTE MOTIVE
ÎN NUMELE LEGII
HOTĂRĂȘTE

Admite acțiunea formulată de reclamantul [REDACTAT] CNP [REDACTAT] cu domiciliul ales în București, str. [REDACTAT] adresa electronică de corespondență [REDACTAT], în contradictoriu cu pârâții INSTITUȚIA PREFECTULUI MUNICIPIULUI BUCUREȘTI, COMITETUL MUNICIPIULUI BUCUREȘTI PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ și PREFECTUL MUNICIPIULUI BUCUREȘTI – ALIN-BOGDAN STOICA, toți cu sediul în București, Piața Presei libere, nr. 1, corp B, sector 1, și în consecință:

Anulează Hotărârea nr. 26/02.11.2020 a Comitetului Municipiului București pentru Situații de Urgență.

Obligă pârâții să plătească reclamantului suma de 50 lei cu titlu de cheltuieli de judecată.

Cu drept de recurs în 15 zile de la comunicare, ce se va depune la Tribunalul Brașov.

Pronunțată azi, 30.09.2021, prin punerea soluției la dispoziția părților mijlocirea grefei instanței.

PREȘEDINTE
Mihaela Lușor

GREFIER
Alexandra Pintilie

Tehnored. M.L./18.10.2021

Dact. AP./18.10.2021

- 6 ex. – 4 com. cf. citativ/

