



**ROMÂNIA**  
**TRIBUNALUL BUCUREȘTI**  
**SECȚIA A II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL**  
**SENTINȚA NR. 6584**  
**SEDINȚĂ PUBLICĂ DIN DATA DE 02 NOIEMBRIE 2021**  
**TRIBUNALUL CONSTITUIT DIN:**  
**PREȘEDINTE: IULIA URSAN**  
**GREFIER: RODICA BACIU**

Pe rol se află soluționarea cererii de contencios administrativ și fiscal formulată de reclamantul ....., în contradictoriu cu pârătele **COMITETUL MUNICIPIULUI BUCUREȘTI PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ** și **INSTITUȚIA PREFECTULUI MUNICIPIULUI BUCUREȘTI**, având ca obiect anulare act administrativ.

La apelul nominal făcut în ședința publică de azi, se prezintă reclamantul personal.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință, după care:

Tribunalul, constatând că este competent material, funcțional și teritorial în soluționarea prezentei cauze, cu prioritate, acordă cuvântul asupra admisibilității în principiu a cererii de intervenție forțată a intervenientului Avocatul Poporului formulată de reclamant în cuprinsul acțiunii în raport de excepția inadmisibilității cererii de intervenție forțată formulată de intervenient, asupra excepțiilor inadmisibilității acțiunii pentru capetele 5 și 6, asupra lipsei calității procesuale pasive a pârâtei Instituția Prefecturii Municipiului București, invocate prin întâmpinări, precum și asupra excepției lipsei de interes pusă în discuție de instanță.

Reclamantul solicită admiterea în principiu a cererii de intervenție și respingerea excepției inadmisibilității cererii de intervenție.

În continuare, având cuvântul asupra excepției inadmisibilității invocată de pârâta C.M.B.S.U. pentru capetele 5 și 6 de cerere, solicită respingerea excepției apreciind că este lipsită de obiect.

Pe excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtei Instituția Prefecturii Municipiului București, formulează concluzii de respingere, având în vedere că pârâta C.M.B.S.U. este o instituție subordonată Prefectului.

Tribunalul pune în discuție excepția lipsei de interes și acordă cuvântul asupra excepției.

Reclamantul solicită respingerea excepției apreciind că chiar dacă hotărârea nu mai produce efecte, în prezent interesul său este reparația prejudiciului, iar în situația în care s-ar aprecia că acțiunea este lipsită de interes pentru că nu mai produce efecte, nu ar mai avea posibilitatea să atace acest act administrativ. Totodată, în cazul admiterii excepției, nu se va mai analiza niciodată actul.

Tribunalul acordă cuvântul pe probe și, în subsidiar, asupra fondului cauzei.

Reclamantul solicită proba cu înscrisuri. Depune jurisprudență.

Tribunalul încuviințează proba cu înscrisuri pentru toate părțile, apreciind-o ca fiind utilă și pertinentă soluționării cauzei. Constată că înscrisurile au fost depuse la dosarul cauzei și acordă cuvântul pe fond.

Reclamantul, având cuvântul pe fondul cauzei, solicită admiterea acțiunii astfel cum a fost întemeiată și precizată, și citează din preambulul și art. 1 și 2 ale Declarației Universale Pentru Drepturile Omului. Reiterează argumentele arătate prin cererea de chemare în judecată, apreciind în esență că se condiționează drepturile și libertățile fundamentale ale oamenilor prin obligarea lor de a prezenta probe, respectiv certificatul verde, iar concepte precum demnitatea, egalitatea și libertatea devin concepte iluzorii.

Punctează că prin obligațiile adoptate prin actul contestat statul a impus măsuri de tip nazist, fără să dovedească necesitatea lor iar exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale nu poate fi condiționată de nimic.

De asemenea, prin hotărârea adoptată de C.M.B.S.U. s-au instituit măsuri de restrângere a drepturilor și libertăților fundamentale, astfel că o autoritate publică locală s-a substituit legiuitorului cu încălcarea art. 53 din Constituția României.

Depune concluzii scrise și solicită cheltuieli de judecată în cuantum de 50 lei reprezentând taxa judiciară de timbru.

Apreciind cauza lămurită, Tribunalul rămâne în pronunțare asupra admisibilității în principiu a cererii de intervenție forțată a intervenientului Avocatul Poporului raportat și la excepția inadmisibilității cererii de intervenție forțată formulată de intervenient, asupra excepțiilor inadmisibilității acțiunii pentru capetele 5 și 6, asupra lipsei calității procesuale pasive a pârâtei Instituția Prefecturii Municipiului București, a excepției lipsei de interes și, în subsidiar, pe fondul cauzei.

## TRIBUNALUL,

### **Deliberând asupra cauzei de față, constată următoarele:**

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată inițial pe rolul Curții de Apel București – Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal la data de 04.10.2021 cu nr. 6257/2/2021, ....., în contradictoriu cu pârătele COMITETUL MUNICIPIULUI BUCUREȘTI PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ și INSTITUȚIA PREFECTULUI MUNICIPIULUI BUCUREȘTI a solicitat ca prin hotărârea ce se va pronunța să se dispună anularea și/sau modificarea în parte a Hotărârii Comitetul Municipiului București pentru Situații de Urgență nr. 61/02.10.2021, după cum urmează:

1. Anularea art. 4, art. 5 alin. (2), art. 6, art. 7 alin. (1) și (2), art. 9, în limita sintagmei „doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2”;

2. Anularea art. 10, art. 11, art. 12 alin. (2), art. 15, art. 16 alin. (1), art. 19, art. 20 alin. (1), art. 21 alin. (1), art. 22, art. 23, în limita sintagmei „Participarea este permisă doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15- a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2”;

3. Anularea art. 16 alin. (3), în limita sintagmei „Accesul în zonele de consum astfel delimitate și amenajate este permis doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2”;

4. Anularea integrală a art. 27;

5. a) Anularea integrală a art. 26;

b) În subsidiar, modificarea art. 26, în sensul introducerii unui nou punct la art. 26, pct. 8, care va avea următorul conținut: „8. Măsurile instituite nu se aplică persoanelor fizice care prezintă rezultatul negativ al unui test RT-PCR pentru infecția cu virusul SARS\_COV\_2 nu mai vechi de 72 de ore sau prezintă rezultatul negativ al unui test antigen rapid pentru infecția cu virusul SARS\_COV\_2 nu mai vechi de 48 de ore”;

c) În subsidiar, eliminarea privilegiului pentru persoanele vaccinate, respectiv anularea art. 26 pct. 5 și 6;

6. a) Anularea art. 17;



b) În subsidiar, modificarea art. 17 după cum urmează: „Activitatea în baruri, cluburi și discoteci este permisă până la 50% din capacitatea maximă a spațiului dacă incidența cumulată la 14 zile în Municipiul București este mai mare de 6/1000 locuitori”.

În contradictoriu cu pârâta INSTITUȚIA PREFECTULUI MUNICIPIULUI BUCUREȘTI, reclamantul a solicitat doar cheltuieli de judecată, dat fiind că pârâtul COMITETUL MUNICIPIULUI BUCUREȘTI PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ este un organism interinstituțional, fără personalitate juridică și patrimoniu propriu, care funcționează în cadrul I.P.M.B., persoană juridică cu patrimoniu susceptibil de executare silită;

Prin aceeași cerere, reclamantul a formulat cerere de intervenție forțată a AVOCATULUI POPORULUI față de care solicită să transmită un punct de vedere cu privire la legalitatea actului normativ atacat în speță, dat fiind faptul că procedura de soluționare a unei eventuale petiții este incompatibilă cu perioada de aplicabilitate a H.C.M.B.S.U. nr. 61/2021 (13 zile, dat fiind faptul că a început să producă efecte de duminică).

Cererea de chemare în judecată a fost timbrată cu 50 de lei, în conformitate cu dispozițiile art. 16 din O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru.

În opinia reclamantului, Carta drepturilor fundamentale stabilește drepturile de bază pe care trebuie să le respecte atât Uniunea Europeană, cât și statele membre, atunci când pun în aplicare legislația UE. Aceasta constituie un instrument cu caracter juridic obligatoriu, elaborat pentru a recunoaște în mod expres rolul drepturilor fundamentale în ordinea juridică a Uniunii și pentru a acorda vizibilitate acestuia. Astfel, persoanele ale căror drepturi și libertăți fundamentale le-au fost restrânse contrar normelor comunitare (prin acte normative care nu au putere de lege și cu încălcarea principiilor proporționalității și necesității) sau persoanele asimilate acestora au dreptul la o cale de atac efectivă pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale.

Totodată, arată că potrivit dispozițiilor art. 20 din Constituția României, dacă există neconcordanță între Convenția Europeană a Drepturilor Omului și legile interne au prioritate reglementările din Convenție, cu excepția cazului în care Constituția și legile interne conțin dispoziții mai favorabile.

Având în vedere căile procedurale prevăzute de dreptul intern, pentru a i se permite reclamantului dreptul de acces la o instanță, într-un termen optim, pentru a fi analizată cu celeritate cererea, cu respectarea dispozițiilor art. 6 C. pr. civ., solicită soluționarea cererii sale într-un termen cât mai scurt potrivit procedurii instituite de Legea nr. 136/2020, act normativ menționat în preambul H.C.M.B.S.U. nr. 61/2021, ca urmare a impactului pe care îl au actele normative atacate asupra drepturilor și libertăților fundamentale, termenul scurt de aplicabilitate al acestora și a i se respecta dreptul la un proces echitabil garantat de art. 6 CEDO.

Arată că în Monitorul Oficial nr. 688 din 12 iulie 2021 a fost publicată Decizia CCR nr. 392/08.06.2021 prin care a fost admisă excepția de neconstituționalitate ridicată de Kapcza Mikolt Krisztina în Dosarul nr. 664/33/2020 al Curții de Apel Cluj - Secția a III-a Contencios Administrativ și Fiscal și constată că dispozițiile art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu referire la art. 42 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, precum și soluția legislativă din art. 72 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, potrivit căreia dispozițiile acestei legi se completează cu reglementările de drept comun aplicabile în materie în ceea ce privește soluționarea acțiunilor formulate împotriva hotărârilor Guvernului prin care se instituie, se prelungește sau se încetează starea de alertă, precum și a ordinelor și a instrucțiunilor prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă, sunt neconstituționale.

Precizează că s-au statuat de către CCR următoarele aspecte: actele administrative normative emise în temeiul Legii nr. 55/2020 pot fi atacate în fața instanței de contencios administrativ, în temeiul art. 52 și al art. 126 alin. (6) din Constituția României și al dispozițiilor conținute în legea specială în materie, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004; art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020 înlătură expres de la aplicare Legea

contenciosului administrativ nr. 554/2004 ca act normativ aplicabil în materia contestării actelor administrative normative emise în temeiul Legii nr. 55/2020 fără ca Legea nr. 55/2020 să conțină o altă normă expresă care să instituie o procedura specială de contestare, ceea ce are drept consecință practică sustragerea de la controlul judecătoresc a acestor acte administrative; în cazul atacării în justiție a actelor administrative normative emise în temeiul Legii nr. 55/2020, asigurarea unui acces efectiv la instanță s-ar realiza doar în măsura în care hotărârea pronunțată de instanța de judecată ar determina, odată cu constatarea nelegalității actului administrativ atacat, înlăturarea efectelor acestuia și a consecințelor sale, în termenul de aplicabilitate al acestor acte administrative; nici Legea nr. 55/2020 și nici Legea nr. 554/2004 nu cuprind dispoziții procedurale care să garanteze soluționarea cauzelor care au ca obiect actele administrative normative emise în temeiul Legii nr. 55/2020 într-un termen scurt, care să asigure un drept efectiv de acces la instanță, iar suspendarea executării acestor acte administrative normative până la soluționarea de urgență a recursului nu este posibilă (ca urmare a dispozițiilor Legii nr. 554/2004; aplicarea procedurii de judecată reglementată de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 ar face imposibilă pronunțarea unei hotărâri într-un termen mai scurt de 14 zile, astfel încât efectele acestei hotărâri nu ar fi apte să înlăture în mod concret consecințele actelor administrative emise în temeiul Legii nr. 55/2020; Legea nr. 55/2020 nu garantează cetățenilor dreptul de acces efectiv la instanță; pentru asigurarea unei reglementări clare, ca să garanteze în mod efectiv și eficient accesul la justiție al persoanelor ale căror drepturi sau interese au fost încălcate prin emiterea de acte administrative normative în temeiul Legii nr. 55/2020, Parlamentul trebuie să reglementeze o procedură al cărei conținut să fie ușor identificabil, clar și previzibil sub aspectul consecințelor și care să asigure posibilitatea soluționării cauzelor în regim de urgență, într-un termen foarte scurt, astfel încât hotărârile pronunțate să fie apte să înlăture în mod concret și eficient consecințele actelor administrative atacate, în perioada în care acestea produc efecte.

Față de interesul personal și de vătămarea adusă reclamantului, acesta susține faptul că locuiește în mun. București, iar H.C.M.B.S.U. nr. 61/2021 îi este opozabilă, iar prin acest act îi este condiționată în mod injust participarea la diferite evenimente de „green-pass”, forțându-l indirect a se vaccina.

În opinia reclamantului, vaccinarea reprezintă un act medical care se face în plenitudine libertate de conștiință și alegere și nu poate fi forțat prin emiterea unor acte administrative care să condiționeze exercitarea unor drepturi și libertăți fundamentale.

Susține faptul că este golit de conținut exercițiul următoarelor drepturi, caracterul perpetuu al acestora fiind eliminat: libertatea întrunirilor (garantată de art. 39 din Constituția României, art. 11 CEDO și art. 12 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene), dreptul la libertatea credințelor religioase (garantată de art. 29 din Constituție), accesul la cultură și libertatea de exprimare artistică (garantată de art. 33 și art. 30 din Constituția României, art. 10 CEDO și art. 11 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene), viața privată și de familie (garantată de art. 26 din Constituția României, art. 8 CEDO și art. 7 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene), dreptul la libera circulație (garantată de art. 25 din Constituția României, art. 2 din Protocolul 4 din CEDO și art. 45 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene), libertatea economică, garantată de art. 45 din Constituție, dreptul la confidențialitatea și protejarea datelor personale (garantată prin Regulamentul (UE) 2016/679 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal).

Reclamantul arată că, în măsura în care legiuitorul a stabilit prin Legea nr. 55/2020 că starea de alertă se instituie prin hotărâre a Guvernului, a stabilit atribuții ale Guvernului în legătură cu starea de alertă și acte pe care Guvernul le adoptă în exercitarea atribuțiilor menționate, toate acestea nu pot fi decât în limitele Constituției. Sub acest aspect, Curtea Constituțională a statuat de principiu în jurisprudența sa că prin nicio lege nu se poate stabili ori înlătura, prin extindere sau restrângere, o competență a unei autorități, dacă o asemenea acțiune este contrară dispozițiilor ori principiilor Constituției.



Astfel, reclamantul susține faptul că prin Hotărârea de Guvern nr. 932/2020 așa cum a fost modificată de H.G. nr. 990/2021, H.G. nr. 1015/2021 și H.G. nr. 1050/2021 și care stă la baza emiterii H.C.M.B.S.U. nr. 61/2021, Guvernul a instituit măsuri care nu au fost avute în vedere de puterea legiuitoare, Parlamentul României, neregăsindu-se în Legea nr. 55/2020.

Ca atare, având un caracter cu totul excepțional și un profund efect negativ, măsura introducerii certificatului verde trebuie să beneficieze de un regim juridic strict, atât din perspectiva condițiilor în care se poate lua măsura, cât și din perspectiva autorităților competente și a procedurii aplicabile, toate acestea constituind aspecte care „concură” la restrângerea drepturilor fundamentale, în sensul art. 53 din Constituție, restrângere care se poate realiza numai prin lege, în înțelesul strict al termenului, respectiv acela de act normativ emis de Parlament. Așadar, H.C.M.B.S.U., ca act de executare a legii, poate selecta doar acele măsuri care sunt prevăzute în mod echivoc în cuprinsul Legii nr. 55/2020 și nu poate adăuga, chiar și în executarea H.G. nr. 932/2021, măsuri care nu au fost prevăzute de legiuitorul parlamentar.

Pe de altă parte, este de remarcat că în România vaccinarea nu este obligatorie, nefiind adoptată o lege în acest sens și că, deși hotărârea C.M.B.S.U. este menită să pună în executare o lege prin măsurile instituite prin acestea care interzic exercitarea unor drepturi și libertăți fundamentale, fiind necesar ca cetățenii să facă dovada eligibilității pentru dobândirea acestor drepturi prin prezentarea dovezii vaccinării.

În cazul de față, reclamantul precizează că aceste dispoziții din H.C.M.B.S.U. nu sunt conforme cu dispozițiile Legii nr. 55/2020, deoarece încalcă limitele competenței prevăzute de lege, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, stabilind cu exces de putere numai anumite categorii de persoane cărora li se instituie măsura carantinei mascate (cele nevaccinate) decât cele la care se referă legea, realizând o restrângere nejustificată a drepturilor cetățenilor prin depășirea scopului urmărit și propus de protejare a sănătății populației, stabilind discriminatoriu și cu atingerea drepturilor sau libertăților cetățenilor, activități la care pot participa doar o anumită categorie de cetățeni, măsuri care nu sunt proporționale întrucât urmăresc substituirea prin hotărârea de Guvern a unei legi privind obligativitatea vaccinării. Chiar dacă nu menționează expres obligativitatea tuturor persoanelor la vaccinare hotărârile C.M.B.S.U. discriminează fără a fi necesar în scopul asigurării sănătății populației prin dezavantajarea categoriei persoanelor nevaccinate.

Față de pârâta I.P.M.B., reclamantul susține că Prefectul își exercită drepturile și își asumă obligațiile civile conferite ca atare de acte normative în domeniul managementului pentru situații de urgență (C. Administrativ, O.U.G. nr. 21/2004, H.G. nr. 1491/2004) în cadrul Instituției Prefectului, autoritate publică cu personalitate juridică și buget propriu.

În consecință, în cazul unei culpe procesuale a C.M.B.S.U. (organism interinstituțional, fără personalitate juridică și buget propriu), care adoptă hotărâri prin Președintele său - Prefectul, autoritatea care poate răspunde din punct de vedere patrimonial nu poate fi decât aceea în care acest Comitet funcționează - respectiv I.P.M.B. Altfel spus, capacitatea de drept administrativ a C.M.B.S.U. nu exonerează de răspundere I.P.M.B., pretențiile patrimoniale constând în cheltuieli de judecată și formulate în prezenta speță nu pot să fie executate decât din patrimoniul acestei din urmă pârâte.

În drept au fost invocate prevederile Legii nr. 136/2020, ale Legii nr. 55/2020, C. administrativ, Deciziile CCR menționate în cuprinsul acțiunii, Legea nr. 24/2000, O.G. nr. 137/2000, Constituția României și C. pr. civilă.

În dovedire, reclamantul a solicitat administrarea probei cu înscrisuri.

La data de 05.10.2021 intervenientul forțat AVOCATUL POPORULUI a formulat **întâmpinare** cu privire la cererea de intervenție forțată, prin care a invocat excepția inadmisibilității cererii de intervenție forțată, iar pe fond solicitat respingerea acesteia ca neîntemeiată.

În motivare, intervenientul forțat susține că este necesar ca partea care recurge la această formă de intervenție forțată să justifice existența unui interes propriu care, în cazul de față, nu este justificat de reclamant.

De asemenea, întrucât reclamantul a înțeles să își exercite personal dreptul de a contesta actul administrativ atacat, pe calea procedurii speciale prevăzute de art. 15 din Legea nr. 136/2020, instituția Avocatul Poporului nu poate promova o acțiune în acest sens, în temeiul art. 1 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, iar pentru ca Avocatul Poporului să poată interveni în contencios administrativ potrivit legii sale organice, petentul ar fi trebuit să parcurgă etapele prevăzute de Legea nr. 35/1997 și de Legea nr. 554/2004, însă Legea nr. 136/2020 cuprinde dispoziții derogatorii de la cadrul general de reglementare în ceea ce privește termenele și procedura de contestare a anumitor acte administrative.

În drept au fost invocate prevederile art. 68, art. 204, 205 și următoarele C. pr. civ. și ale Legii nr. 35/1997.

În dovedire, intervenientul forțat a solicitat administrarea probei cu înscrisuri.

Pârâtul COMITETUL MUNICIPIULUI BUCUREȘTI PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ a formulat **întâmpinare** la data de 05.10.2021 împotriva cererii de chemare în judecată, prin care a invocat excepția necompetenței materiale a Curții de Apel București, excepția inadmisibilității capetelor 5 și 6 din cuprinsul cererii de chemare în judecată, iar pe fond a solicitat respingerea acțiunii, ca neîntemeiată.

Față de excepția necompetenței materiale a Curții de Apel București, pârâtul arată că actul administrativ a cărei anulare este solicitată este unul de interes local, astfel competența de soluționare a cauzei aparține Tribunalului București.

În ceea ce privește excepția inadmisibilității capetelor 5 și 6 de cerere, pârâtul susține că reclamantul solicită instanței să se substituie, în mod injust, în dreptul subiectiv și capacității de folosință specială recunoscută de lege numai C.M.B.S.U. și să dispună modificarea unor dispoziții normative din H.C.M.B.S.U. nr. 61/2021.

Pe fond, pârâtul precizează că H.C.M.B.S.U. nr. 61/2021 a fost adoptată cu deplina respectare a prevederilor legale în vigoare, respectiv cu aplicarea în concret a măsurilor reglementate prin H.G. nr. 932/2021, procedând la restrângerea drepturilor și libertăților cetățenești recunoscute prin carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene, fără a abuza de dreptul de a reglementa și fără a adăuga la dispozițiile legilor speciale în vigoare, fiind avute în vedere dispozițiile Curții Constituționale a României.

Arată că starea de alertă, așa cum este definită de art. 4<sup>1</sup> din O.U.G. nr. 21/15.04.2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 15/28.02.2005, precum și de art. 2 al Legii nr. 55/15.05.2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, reprezintă o situație de urgență, de excepție, cauzată de iminenta apariție a unor riscuri care, prin natura și amploarea lor, impun luarea unor măsuri temporare și proporționale cu nivelul de gravitate manifestat sau prognozat, specifice și menite să combată sau să prevină amenințările sau atenueze efectele producerii riscului pentru a proteja viața, sănătatea persoanelor, mediul înconjurător, valorile materiale și culturale importante ori proprietatea. În consecință, în astfel de situații cu totul deosebite, organele specializate ale statului, expres indicate în actul normativ cu caracter special, derogatoriu și care prevalează actelor normative cu caracter general, obișnuite, au obligația de a identifica cu maximă urgență și de a dispune acele măsuri pentru a preveni sau a combate efectiv și eficient producerea riscului sau producerea efectelor acestuia, inclusiv atenuarea efectelor deja produse.

În opinia pârâtului, în cazul situațiilor de urgență/stărilor de alertă, așa cum rezultă din întregul conținut al actelor normative care reglementează acest domeniu, rețeaua de organisme, organe și structuri care alcătuiesc Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, funcționează în baza dispozițiilor exprese ale actelor normative cu caracter special - cum este și cazul Hotărârii Comitetului Municipiului București pentru Situații de Urgență nr. 61/2021, contestată, fiind incidente dispozițiile O.U.G. nr. 21/2004, Legea nr. 55/15.05.2020, H.G. nr. 932/09.09.2021, conform unor reguli, proceduri și termene expres indicate de acestea, și nu potrivit regulilor și procedurilor prevăzute de legea comună, acte aflate în vigoare, de strictă aplicare, a căror executare intră în competența C.M.B.S.U. pentru Municipiul București. Ca atare și în condițiile în care legea specială - art. 5 alin. (3) al Legii





nr. 55/2020 (care indică măsurile pentru diminuarea impactului tipului de risc de risc de dispun de către autoritățile, instituțiile, organismele prevăzute de lege, iar termenul în care se constată incidența cumulată, instituția abilitată să efectueze analiza factorilor de risc), componenta Sistemului Național de Management al Situațiilor de Urgență este obligată să gestioneze situația de risc și actul prin care se dispun măsurile corespunzătoare, măsuri care sunt expres indicate tot într-un act normativ cu caracter special, în speță, art. 13 al H.G. nr. 932/09.09.2021.

Contrar afirmațiilor reclamantului, pârâtul susține că a executat efectiv legea și nu a adăugat la prevederile acestei legi atunci când a emis H.C.M.B.S.U. nr. 61/2021 ci, dimpotrivă s-a subordonat prevederilor H.G. nr. 932/2021, și a reglementat prevederile art. 5 alin. (2), art. 6 alin. (2), (4) și (5), art. 9 art. 10 alin. (2), art. 11 alin. (2), art. 12, art. 13 alin. (2), art. 15, art. 16, art. 17 art. 18 la care acțiunea reclamantului se referă, aplicând aceleași măsuri/criterii reglementate de această hotărâre a guvernului, care sunt de strictă aplicare în raport cu situația epidemiologică care i-a fost comunicată, H.G. nr. 932/2021 reprezentând un act normativ cu caracter superior H.C.M.B.S.U. nr. 61/2021.

Astfel cum susține pârâtul, reclamantul nu explicitează decât generic, criticile pe care le aduce legalității H.C.M.B.S.U. nr. 61/2021, dar nu aduce niciun argument de drept din care să rezulte pretinsa nelegalitate. În plus, toate considerentele care susțin motivele de nelegalitate, de fapt, la care se referă acțiunea reclamantului, sunt nefondate, reclamantul reclamă doar generic o pretinsă vătămare a unui drept subiectiv/libertate recunoscută de lege, fără a face o efectivă referire la această vătămare și fără a susține în drept această afirmație, contrar prevederilor art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004. Deși reclamantul se referă la un pretins abuz/exces administrativ la reglementare, nu face referire la art. 2 alin. (1) lit. n) sau la altă dispoziție explicativă din Legea nr. 544/2004 și nu explică în ce constă efectiv, în fapt și în drept, acest exces sancționat de contenciosul administrativ prin art. 1 alin. (1), art. 2 și art. 8 din Legea nr. 554/2004.

În drept au fost invocate prevederile art. 205 și următoarele C. pr. civ.

La data de 05.10.2021, pârâta INSTITUȚIA PREFECTULUI MUNICIPIULUI BUCUREȘTI a formulat **întâmpinare** la cererea de chemare în judecată, prin care a invocat excepția lipsei calității procesuale pasive a acesteia, iar pe fond a solicitat respingerea cererii, ca nefondată.

Referitor la excepția lipsei calității procesuale pasive, pârâta susține că între I.P.M.B. și C.M.B.S.U. nu există identitate de persoană și atribuții, iar singurul considerent care poate lega conceptual, dar nu legal, nici funcțional cele două autorități, este Prefectul care este persoana desemnată de lege să le conducă. De asemenea, numai pârâtul C.M.B.S.U., în exercitarea atribuțiilor competenței funcționale speciale atribuit raportului juridic de drept material la care reclamantul și prevederile legii speciale se referă, a emis actul administrativ supus de reclamant controlului judiciar în contenciosul administrativ.

Pe fond, pârâta declară că susține în totalitate apărările pârâtului C.M.B.S.U.

În drept, au fost invocate prevederile art. 205 și următoarele C. pr. civ.

La data de 06.10.2021, reclamantul și-a **precizat** acțiunea, în temeiul art. 204 alin. (1) raportat la art. 204 alin. (2) pct. 1 C. pr. civ., în sensul îndreptării erorilor materiale din cuprinsul cererii de chemare în judecată prin modificarea solicitării sale de anulare în parte a H.C.M.B.S.U. nr. 61/2021 și/sau de modificare a acesteia în „*anularea în parte a H.C.M.B.S.U. nr. 61/2021 și/sau să obligați emitentul să o modifice*”, iar la petitele nr. 5 lit. b) și nr. 6 lit. b), sintagma „*modificarea art. 26*” urmează a se citi „*obligarea emitentului să modifice art. 26*”, iar sintagma „*modificarea art. 27*” urmează a se citi „*obligarea emitentului să modifice art. 17*”.

La aceeași dată, reclamantul a formulat **răspuns la întâmpinare** prin care a arătat că excepția necompetenței materiale este neîntemeiată întrucât prezenta cauză poate fi soluționată în baza dispozițiilor legale privitoare la situații asemănătoare, deci prin prisma dispozițiilor procedurale prevăzute de Legea nr. 136/2020, menționată de altfel în preambulul H.C.M.B.S.U. nr. 61/2021. De asemenea, arată că apărările formulate de pârâtul C.M.B.S.U.

sunt străine de natura pricinii, ignorând acte normative superioare, respectiv Constituția României și Legea nr. 55/2020. Reclamantul arată că excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtei I.P.M.B. este neîntemeiată, pentru motivele arătate în cuprinsul cererii de chemare în judecată. Nu în ultimul rând, precizează că excepția inadmisibilității cererii de intervenție forțată este întemeiată, intervenientul forțat Avocatul Poporului neputând sta în judecată.

Prin **Sentința civilă nr. 1351 din data de 06.10.2021** pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal în dosarul nr. 6257/2/2021, a fost admisă excepția necompetenței materiale a Curții de Apel București și a fost declinată competența de soluționare a cauzei în favoarea Tribunalului București – Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal.

În esență, Curtea de Apel București a reținut faptul că „*Hotărârea Comitetului Municipiului București pentru Situații de Urgență nr. 61/02.10.2021 nu se încadrează în ipoteza de reglementare a actului normativ special (Legea nr. 136/2020), întrucât prin acestea nu s-a instituit carantina zonală sau izolarea, doar cenzurarea acestor măsuri fiind dată de legiuitor în competența specială a secției de contencios administrativ și fiscal a curții de apel de la sediul autorității pârâte și judecată în complet compus din trei judecători. (...)*

*Întrucât prin hotărârea atacată s-au luat anumite măsuri pe durata stării de alertă în municipiul București se constată că aceasta face parte din categoria actelor reglementate de O.U.G. nr. 21/2004, regimul său de contestare fiind cel prevăzut de dreptul comun în materia contenciosului administrativ, respectiv de Legea nr. 554/2004.*

Or, conform art. 10 din Legea contenciosului administrativ, litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora de până la 3.000.000 de lei se soluționează în fond de tribunalele administrativ-fiscale.

(...) Cum actul administrativ contestat a fost emis de către un organ de specialitate al administrației publice locale, respectiv Comitetul Municipiului București pentru Situații de Urgență, devine incident criteriul rangului autorității emitente”.

În temeiul art. 223 C. pr. civ., părțile au solicitat judecarea în lipsă a prezentei cauze.

**Analizând actele și lucrările dosarului, prin prisma probelor administrate și prin raportare la dispozițiile legale incidente în speță, astfel cum cererea a fost precizată de reclamant, Tribunalul reține următoarele:**

Față de dispozițiile art. 248 C. pr. civ. raportat la art. 64 alin. (2) C. pr. civ., Tribunalul va analiza cu prioritate **admisibilitatea în principiu a cererii de intervenție forțată** formulată de reclamant în contradictoriu cu intervenientul forțat Avocatul Poporului.

Astfel, instanța are în vedere dispozițiile art. 68 alin. (1) C. pr. civ. potrivit cărora „*Oricare dintre părți poate să cheme în judecată o altă persoană care ar putea să pretindă, pe calea unei cereri separate, aceleași drepturi ca și reclamantul*”.

Având în vedere dispozițiile legale amintite anterior, astfel cum a susținut intervenientul forțat prin întâmpinarea formulată și invocarea excepției inadmisibilității cererii de intervenție forțată (filele 108-110, dosar CAB), precum și reclamantul prin răspunsul la întâmpinare (fila 124 verso, dosar CAB), este necesar ca partea care recurge la instituția intervenției forțate (în speță - reclamantul) să justifice existența unui interes propriu în declanșarea acestei proceduri.

Instanța reține, în primul rând, faptul că reclamantul solicită anularea unor prevederi din cuprinsul Hotărârii Comitetului Municipiului București pentru Situații de Urgență nr. 61/02.10.2021 și obligarea pârâtei C.M.B.S.U. la modificarea unor articole din această hotărâre.

Ori, chiar dacă atribuțiile Avocatului Poporului, stabilite în cuprinsul art. 15 (în special lit. m și n) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, îi conferă posibilitatea de a formula astfel de acțiuni (ținând cont și de scopul înființării instituției, respectiv acela de apărare a drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice - art. 1 din Legea nr. 35/1997), pentru ca această instituție să fie introdusă în judecată ca intervenient forțat în baza disp. art. 68 C. pr. civ.,



reclamantul trebuie să dovedească un interes propriu care să rezulte direct din cererea de intervenție, să justifice, eventual, preîntâmpinarea declanșării unui litigiu viitor și obținerea într-un singur proces a unei hotărâri judecătorești opozabile tuturor părților care ar putea invoca aceleași drepturi împotriva sa sau care i-ar putea contesta drepturile reclamate.

O astfel de condiție nu este îndeplinită în cauză, între reclamant și intervenientul forțat nu există raporturi juridice obligaționale iar prezenta acțiune nu poate da naștere unor astfel de raporturi juridice obligaționale indiferent de soluția ce va fi dată pe fond. Ieșirea din pasivitate a intervenientului, urmărită de reclamant, nu poate fi realizată pe calea procedurală a intervenției forțate prev. de art. 68 C. pr. civ.

Astfel, cum în cauză nu sunt îndeplinite condițiile impuse de disp. art. 68 C. pr. civ., în temeiul art. 64 alin. 2 C. pr. civ., tribunalul va respinge cererea de intervenție forțată formulată de reclamant, ca inadmisibilă.

În ceea ce privește **excepția lipsei calității procesuale pasive** a pârâtei Instituția Prefecturii Municipiului București, instanța reține faptul că, astfel cum s-a arătat și în doctrina de specialitate, calitatea procesuală pasivă presupune existența unei identități între persoana pârâtului și cel despre care se pretinde că este obligat în raportul juridic dedus judecății, deci, calitatea procesuală pasivă aparține celui față de care se poate realiza interesul respectiv, în speță – persoana față de care reclamantul poate solicita realizarea dreptului pretins

În prezenta, reclamantul a solicitat chemarea în judecată a Instituției Prefecturii Municipiului București în calitate de instituție în cadrul căreia funcționează pârâtul Comitetul Municipiului București pentru Situații de Urgență, în conformitate cu Regulamentul-cadru privind structura organizatorică, atribuțiile, funcționarea și dotarea comitetelor și centrelor operative pentru situații de urgență din 09.09.2004 aprobat prin H.G. nr. 1491/2004 și în sarcina căruia nu s-ar putea naște obligația de a plăti eventuale cheltuieli de judecată în ipoteza admiterii acțiunii formulate împotriva acestuia sau eventuale despăgubiri solicitate în conformitate cu disp. art. 19 din Legea nr. 554/2004.

În acest sens, instanța reține că, potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) din Regulamentul-cadru amintit anterior, „*Comitetele pentru situații de urgență sunt: (...) c) Comitetul Municipiului București pentru Situații de Urgență, denumit în continuare Comitetul Municipiului București*”, art. 4 alin. (3), „*Comitetul Municipiului București și comitetul județean se constituie prin ordin al prefectului*”, precum și potrivit art. 24, „*Fondurile bănești pentru realizarea dotărilor necesare fiecărui minister sau fiecărei instituții publice centrale sau locale cu atribuții în aplicarea prevederilor prezentei hotărâri se asigură din bugetele alocate anual acestora cu această destinație*”.

Sunt avute în vedere și disp. art. 9 alin. (1) și (2) din același act normativ: „(1) *Comitetele pentru situații de urgență au în componență un președinte, un vicepreședinte, membri și consultanți. (2) Președintele comitetului pentru situații de urgență este ministrul, conducătorul instituției publice centrale, prefectul sau primarul, după caz.*” precum și disp. art. 4 alin. (1) din același regulament conform căruia comitetele pentru situații de urgență sunt organisme interinstituționale de sprijin al managementului situațiilor de urgență.

Instanța reține faptul că pârâta Instituția Prefecturii Municipiului București este o instituție publică cu personalitate juridică, cu buget propriu, aflată în subordinea Guvernului României și ordonator terțiar de credite, potrivit art. 265 alin. (2) și (3) din O.U.G nr. 57/2019 privind Codul Administrativ.

De asemenea, contrar celor susținute de pârâta I.P.M.B., Legea nr. 554/2004 nu prevede vreo limitare privind autoritatea publică responsabilă în privința acordării cheltuielilor de judecată în temeiul art. 453 alin. (1) C. pr. civ., în ipoteza admiterii cererii formulate în contradictoriu cu aceasta, iar pentru a garanta eficiența dispoziției legale amintite anterior, instanța apreciază faptul că pârâta I.P.M.B. se bucură de calitate procesuală pasivă, raportat la faptul că în cadrul acesteia a fost constituit și funcționează pârâtul C.M.B.S.U., structură fără personalitate juridică și fără patrimoniu propriu.

Tribunalul reține că, în lipsa altor prevederi legale, singura soluție posibilă pentru executarea eventualelor obligații bănești ce pot să cadă în sarcina Comitetului Municipiului

București pentru Situații de Urgență, este menținerea în cauză a instituției sau autorității publice ce deține un patrimoniu în cadrul căreia acesta funcționează, respectiv a Instituției Prefecturii Municipiului București.

Pentru aceste motive, instanța va respinge excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtei Instituția Prefecturii Municipiului București, ca neîntemeiată.

Referitor la **excepția inadmisibilității capetelor 5 și 6** din cuprinsul cererii de chemare în judecată, invocată de către pârâtul C.M.B.S.U., instanța reține faptul că, prin invocarea excepției, pârâtul a avut în vedere solicitarea subsidiară *inițială* a reclamantului și anume aceea ca instanța, prin hotărârea judecătorească pe care o va pronunța, să dispună modificarea art. 26, respectiv a art. 17 din H.C.M.B.S.U. nr. 61/02.10.2021 în sensul indicat prin cererea introductivă.

În motivare, pârâtul a reținut faptul că instanța de judecată nu se poate substitui autorității publice în atribuțiile acesteia de a emite acte normative precum cel contestat în prezenta cauză.

Cu toate acestea, prin cererea precizatoare formulată de reclamant, capetele de cerere 5 și 6 au fost modificate în sensul solicitării ca pârâtul C.M.B.S.U., în calitate de emitent al actului contestat, să fie obligat de către instanță la modificarea art. 26 și art. 17 din H.C.M.B.S.U. nr. 61/02.10.2021 în sensul indicat prin cererea introductivă.

Față de argumentele aduse de pârâtul C.M.B.S.U. în susținerea excepției inadmisibilității capetelor 5 și 6 din cuprinsul cererii de chemare în judecată, având în vedere modificarea acestor capete de cerere de către reclamant înainte de primul termen de judecată, instanța va respinge excepția inadmisibilității capetelor 5 și 6, ca neîntemeiată.

În ceea ce privește **excepția lipsei de interes** invocată din oficiu, instanța are în vedere faptul că, potrivit art. 32 alin. (1) lit. d) C. pr. civ., *„Orice cerere poate fi formulată și susținută numai dacă autorul acesteia: (...) d) justifică un interes”*, iar potrivit art. 33 din același act normativ, *„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”*.

Reclamantul locuiește în București iar dispozițiile, respectiv măsurile restrictive cuprinse în hotărârile emise de C.M.B.S.U. se răsfrâng și asupra sa.

Se reține faptul că, H.C.M.B.S.U. nr. 61/02.10.2021, ce face obiectul acestei cereri, a produs efecte pentru o perioadă de 14 zile, respectiv pentru perioada 03.10.2021 – 17.10.2021, potrivit art. 1 din cuprinsul acestei hotărâri.

Însă, chiar dacă la data soluționării cauzei hotărârea contestată nu mai are aplicabilitate, tribunalul are în vedere faptul că această hotărâre și-a produs deja efectele, că statul are obligația de a asigura formularea unor căi de atac efective împotriva unor astfel de hotărâri iar legea contenciosului administrativ, singura aplicabilă în speță, prin prisma prevederilor art. 1 - 19 din Legea nr. 554/2004 reglementează posibilitatea obținerii unor despăgubiri pentru repararea unei eventuale pagube cauzate reclamantului.

De asemenea, instanța apreciază că pentru a respecta dreptul de acces concret și efectiv la justiție, posibilitatea clară de a contesta presupusa atingere adusă drepturilor reclamantului relevă caracterul actual al interesului, astfel interesul acestuia subzistă inclusiv ulterior încetării producerii efectelor hotărârii contestate. De subliniat faptul că în prezent, pentru contestarea acestor hotărâri nu există o procedură specială urgentă care să permită soluționarea cu maximă celeritate a cererilor, înainte de producerea anumitor efecte sau de expirarea termenului pentru care au fost emise și cu respectarea, totodată, a drepturilor pârâților/intimaților/intervenienților la apărare.

Prin urmare, instanța va respinge excepția lipsei de interes, ca neîntemeiată.

Pe **fond**, tribunalul reține că, prin prezenta acțiune, reclamantul a contestat mai multe dispoziții din cuprinsul Hotărârii C.M.B.S.U. nr. 61/02.10.2021.

Prin Hotărârea nr. 61/2021, astfel cum s-a arătat și mai sus, Comitetul Mun. București pentru Situații de Urgență a dispus o serie de măsuri pentru o perioadă de 14 zile, respectiv



pentru perioada 03.10.2021 și până la 17.10.2021, măsuri ce vizează prevenirea și combaterea efectelor pandemiei COVID-19. Ulterior, au fost luate și alte hotărâri asemănătoare de către Comitetul pentru Situații de Urgență pe perioade succesive de 14 zile. Perioada de 14 zile stabilită pentru aplicarea măsurilor a fost calculată în conformitate cu disp. art. 181 alin. (1) pct. 1 C. pr. civ., respectiv pe ore – astfel cum este arătat în cuprinsul hotărârii.

La data emiterii hotărârii contestate 02.10.2021, la nivelul municipiului București rata de incidență (infectare cu virusul SARS-CoV-2) cumulată la 14 zile era de 8,28/1000 de locuitori. În data de 07.10.2021 la nivelul mun. București rata de incidență cumulată la 14 zile era de 11,49/1000 de locuitori – astfel cum rezultă din Hotărârea C.M.B.S.U. nr. 64/07.10.2021, la data de 09.10.2021 rata de incidență cumulată la 14 zile era de 12,65/1000 de locuitori – astfel cum rezultă din H.C.M.B.S.U. nr. 67/09.10.2021, iar spre sfârșitul lunii octombrie rata de incidență la nivelul mun. București depășea 16/1000 de locuitori.

La baza emiterii hotărârii, pe lângă rata de infectare comunicată de Direcția de Sănătate Publică București, C.M.B.S.U. a avut în vedere și o serie de acte normative, respectiv: Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, H.G. nr. 932/09.09.2021 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 10 septembrie 2021, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 - *în vigoare de la 09 septembrie 2021 până la 09 octombrie 2021, fiind înlocuită prin Hotărârea nr. 1090/2021*; H.G. nr. 557/2016 privind managementul tipurilor de risc, Ordinul MS și MAI nr. 874/81/2020 privind instituirea obligativității purtării măștii de protecție, a triajului epidemiologic și dezinfectarea obligatorie a mâinilor pentru prevenirea contaminării cu virusul SARS-CoV-2 pe durata stării de alertă, Ordinul ME și MS nr. 5338/1082/2021 pentru aprobarea măsurilor de organizare a activității în cadrul unităților/instituțiilor de învățământ în condiții de siguranță epidemiologică pentru prevenirea îmbolnăvirilor cu virusul SARS-CoV-2, toate menționate fără o trimitere concretă la reglementarea ce a determinat comitetul să aplice măsurile enumerate în hotărâre.

Sunt menționate, în schimb, prevederile art. 11 alin. (1) coroborat cu art. 22 din O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență și art. 10 din Regulamentul-cadru privind structura organizatorică, atribuțiile, funcționarea și dotarea comitetelor și centrelor operative pentru situații de urgență din 09.09.2004, dispoziții ce reflectă atribuțiile și modalitatea de funcționare a unui astfel de comitet (pentru cel al municipiului București fiind art. 23 din O.U.G. nr. 21/2004).

Față de afirmațiile reclamantului referitoare la nerespectarea normelor de tehnică legislativă, tribunalul are în vedere, în primul rând, faptul că pârâțul Comitetul Municipiului București pentru Situații de Urgență a fost înființat în baza Regulamentului-cadru prin H.G. nr. 1491/2004 iar atribuțiile sale sunt prevăzute în art. 23 din O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență: „Comitetul Municipiului București pentru Situații de Urgență are următoarele atribuții principale: **a) informează Comitetul Național, prin Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, privind stările potențial generatoare de situații de urgență și iminența amenințării acestora; b) evaluează situațiile de urgență produse pe teritoriul municipiului București, stabilește măsuri și acțiuni specifice pentru gestionarea acestora și urmărește îndeplinirea lor; c) declară, cu acordul ministrului administrației și internelor, starea de alertă pe teritoriul municipiului București și propune instituirea stării de urgență; d) analizează și avizează planul municipal pentru asigurarea resurselor umane, materiale și financiare necesare gestionării situațiilor de urgență; e) informează Comitetul Național și Consiliul General al Municipiului București asupra activității desfășurate; f) îndeplinește orice alte atribuții și sarcini stabilite de lege sau de organisme și organele abilitate”.**

Astfel, conform art. 1 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „reglementarea relațiilor sociale prin lege și prin celelalte categorii de acte normative se realizează cu respectarea principiilor generale



de legiferare proprii sistemului dreptului românesc, actele normative se inițiază, se elaborează, se adoptă și se aplică în conformitate cu prevederile Constituției României, republicată, cu dispozițiile prezentei legi, cât și cu principiile ordinii de drept”. În cuprinsul art. 13 lit. b) și d) din același act normativ avem redată o parte din principiile care stau la baza procesului de elaborare a unui act normativ (ce privesc prezenta acțiune): „**b) proiectul de act normativ, întocmit pe baza unui act de nivel superior, nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act și nici nu poate contraveni principiilor și dispozițiilor acestuia; (...) d) proiectul de act normativ trebuie să fie corelat cu dispozițiile Convenției europene a drepturilor omului și ale protocoalelor adiționale la aceasta, ratificate de România, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului**”. De asemenea, conform art. 7 alin. (3<sup>^1</sup>) din același act normativ, „*Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului*”.

Ori, dacă astfel de principii se impun la nivelul unui act normativ (ex.: lege, O.G.), cu atât mai mult acestea sunt obligatorii în elaborarea unui act administrativ cu caracter normativ cum este actul contestat în prezenta acțiune.

De asemenea, raportat tot la normele de tehnică legislativă reclamate în acțiune și la faptul că suntem în prezența unor măsuri restrictive instituite prin actul contestat, sunt avute în vedere dispozițiile art. 53 din Constituție referitor la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți conform căroră „(1) *Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. (2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății*”.

Ori, raportat la dispozițiile legale enumerate, inserarea în hotărâre a unor măsuri care au drept consecință restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți de către C.M.B.S.U. poate fi considerată ca fiind făcută cu depășirea competențelor legale, a atribuțiilor acestei instituții și cu nerespectarea normelor de tehnică legislativă dacă aceste măsuri nu se subscriu dispozițiilor legale edictate pentru organizarea instituției și a celor prin care a fost instituită starea de alertă în vederea combaterii efectelor pandemiei.

Fiind vorba de o hotărâre ce are regim juridic de act administrativ cu caracter normativ, aceasta trebuie să se încadreze și în parametrii definiți de art. 2 lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004: „c) *act administrativ - actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice*”.

Astfel, în primele două petite ale cererii fost contestate, în parte, următoarele dispoziții din cuprinsul Hotărârii nr. 61/02.10.2021:

„**Art. 4.** În spațiile închise sau deschise, competițiile sportive se pot desfășura în Municipiul București cu participarea spectatorilor până la 50% din capacitatea maximă a spațiului, cu asigurarea unei distante de minimum 1 metru între persoane și cu purtarea măștii de protecție, dacă incidența cumulată la 14 zile în localitate este mai mare de 6/1.000 de locuitori. Participarea este permisă doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2, în condițiile stabilite prin ordinul comun al ministrului tineretului și sportului și al ministrului sănătății, emis în temeiul art. 43 și al art. 71 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, cu modificările și completările ulterioare.

**Art. 5.** (1) Activitățile instituțiilor muzeale, bibliotecilor, librăriilor, cinematografelor, studiourilor de producție de film și audiovizuală, instituțiilor de spectacole și/sau concerte,



școlilor populare de artă și meserii, precum și evenimentele culturale în aer liber, se pot desfășura numai în condițiile stabilite prin ordinul comun al ministrului culturii și al ministrului sănătății, emis în temeiul art. 44 și al art. 71 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, cu modificările și completările ulterioare;

**Art. 10.** Se permite organizarea de evenimente private (nunți, botezuri) cu participarea persoanelor până la 50% din capacitatea maximă a spațiului, dar nu mai mult de 200 de persoane, în interior sau în exterior, dacă incidența cumulată la 14 zile este mai mare de 6/1.000 de locuitori. *Participarea este permisă doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2.*

**Art. 11.** Se permite organizarea de cursuri de instruire și workshopuri pentru adulți, inclusiv cele organizate pentru implementarea proiectelor finanțate din fonduri europene, cu participarea persoanelor până la 50% din capacitatea maximă a spațiului în interior sau în exterior, cu asigurarea unei suprafețe de minimum 2 mp pentru fiecare persoană, cu purtarea măștii de protecție și cu respectarea normelor de sănătate publică stabilite prin ordinul ministrului sănătății, dacă incidența cumulată la 14 zile în localitate este mai mare de 6/1.000 de locuitori. *Participarea este permisă doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2.*

**Art. 12. (...) (2)** Se permite organizarea de conferințe cu participarea persoanelor până la 50% din capacitatea maximă a spațiului în interior sau în exterior, cu asigurarea unei suprafețe de minimum 2 mp pentru fiecare persoană, cu purtarea măștii de protecție și cu respectarea normelor de sănătate publică stabilite în ordinul ministrului sănătății, dacă incidența cumulată la 14 zile în localitate este mai mare de 6/1.000 de locuitori. *Participarea este permisă doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2.*

(...)

**Art. 15.** Se permite, în condițiile Legii nr. 60/1 991, republicată, organizarea de mitinguri și demonstrații cu un număr de participanți de maximum 100 de persoane și cu purtarea măștii de protecție, dacă incidența cumulată la 14 zile în localitate este mai mare de 6/1.000 de locuitori. *Participarea este permisă doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2.*

**Art. 16. (1)** Activitatea cu publicul a operatorilor economici care desfășoară activități de preparare, comercializare și consum al produselor alimentare și/sau băuturilor alcoolice și nealcoolice, de tipul restaurantelor și cafenelelor, în interiorul clădirilor, precum și la terase este permisă până la 50% din capacitatea maximă a spațiului în intervalul orar 5,00 - 24,00 dacă incidența cumulată la 14 zile mai mare de 6/1.000 de locuitori. *Participarea este permisă doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2.*

(...)

**Art. 19.** Activitatea cu publicul a operatorilor economici care desfășoară activitatea în spații închise în domeniul sălilor de sport și/sau fitness este permisă fără a depăși 50% din capacitatea maximă a spațiului când incidența cumulată la 14 zile este mai mare de 6/1.000 de locuitori, cu asigurarea unei suprafețe de minimum 4 mp pentru fiecare persoană. *Participarea este permisă doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2.*



19/05/2021  
15.05.2021  
15.05.2021

**Art. 20. (1)** Activitatea cu publicul a operatorilor economici licențiați în domeniul jocurilor de noroc este permisă până la 50% din capacitatea maximă a spațiului dacă incidența cumulată la 14 zile este mai mare de 6/1.000 de locuitori. *Participarea este permisă doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2.*

(...)

**Art. 21. (1)** Activitatea cu publicul a operatorilor economici care desfășoară activități de administrare a piscinelor interioare este permisă fără a depăși 50% din capacitatea maximă a spațiului dacă incidența cumulată la 14 zile este mai mare de 6/1.000 de locuitori. *Participarea este permisă doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2.*

(...)

**Art. 22.** Activitatea operatorilor economici care administrează locuri de joacă pentru copii în spații închise este permisă fără a depăși 50% din capacitatea maximă a spațiului și în intervalul orar 5,00 – 24,00 dacă incidența cumulată a 14 zile este mai mare de 6/1.000 de locuitori. *Participarea este permisă doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2.*

**Art. 23.** Activitatea operatorilor economici care administrează săli de jocuri este permisă fără a depăși 50% din capacitatea maximă a spațiului în intervalul orar 5,00 – 24,00 dacă incidența cumulată a 14 zile este mai mare de 6/1.000 de locuitori. *Participarea este permisă doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2”.*

Trebuie subliniat faptul că scopul Hotărârii nr. 61/2021, prima din valul 4 pandemic COVID-19 la nivelul municipiului București, era de a reduce numărul de infectări cu virusul SARS-CoV-2 iar în final combaterea pandemiei. Cu toate acestea, numărul de infectări a crescut, la sfârșitul lunii octombrie rata de incidență a infectării cu COVID-19 în municipiul București fiind de peste 16/1000 de locuitori, dublă față de cea înregistrată la începutul lunii (8,28/1000) când au fost impuse restricțiile redate mai sus.

Măsurile restrictive luate de către comitet prin hotărâri cu caracter temporar au avut ca prim izvor Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, în vigoare din data de 18 mai 2020.

Astfel cum este prevăzut în cuprinsul art. 1 alin. (2) din actul normativ amintit anterior, „Măsurile restrictive de drepturi prevăzute în prezenta lege, precum și, după caz, cele de renunțare sau de relaxare a acestora se dispun **cu respectarea principiului egalității de tratament juridic pentru situații identice sau comparabile**”. În acest sens, legiuitorul a impus ca principiu pentru aplicarea măsurilor restrictive caracterul temporar, gradual, proporțional cu evoluția pandemiei, nediscriminatoriu, fără a aduce atingere drepturilor și libertăților fundamentale.

Tot în cuprinsul Legii nr. 55/2020 se arată și ce trebuie să cuprindă hotărârile prin care sunt luate măsuri pe durata stării de alertă: „art. 6. - Hotărârile prin care se declară ori se prelungește starea de alertă, precum și cele prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă cuprind: **a) baza legală; b) perioada stării de alertă; c) măsuri pentru creșterea capacității de răspuns, asigurarea rezilienței comunităților și diminuarea impactului tipului de risc necesar a fi aplicate, condițiile concrete de aplicare și destinatarii**

acestor măsuri; d) instituțiile și autoritățile publice care pun în aplicare sau urmăresc respectarea aplicării măsurilor, după caz”.

Astfel cum rezultă din cuprinsul hotărârii contestate, aceasta acoperă doar partea de măsuri referitoare la diminuarea impactului tipului de risc necesar a fi aplicate, măsuri enumerate în art. 5 alin. (3) al aceluiași act normativ.

Ori, dacă măsurile restrictive impuse de comitet în articolele redactate se încadrează în dispozițiile art. 5 alin. (3) lit. a), f) și g) din Legea nr. 55/2020, interdicția totală impusă persoanelor nevaccinate nu își găsește justificarea din punct de vedere legal și nici medical. Se observă că singura mențiune din cuprinsul hotărârii ce face trimitere la cauza ce a stat la baza luării măsurilor redactate mai sus este cea referitoare la rata de incidență a cazurilor COVID-19 comunicată de Direcția de Sănătate Publică București. Astfel, hotărârea nu este însoțită de un studiu de impact sau alte verificări de ordin medical care să justifice luarea unor măsuri diferențiate și nici catalogarea, respectiv împărțirea populației între persoane vaccinate și persoane nevaccinate, precum și impunerea unor măsuri atât de radicale care să aibă ca rezultat interdicția totală a persoanelor nevaccinate de la participarea la anumite activități sportive, sociale, economice și alte asemenea.

Prin hotărârea contestată se aduce atingere unor drepturi și libertăți fundamentale ocrotite de Constituția României – art. 23 referitor la libertatea individuală, art. 25 referitor la libera circulație, art. 26 viața intimă, familială și privată, art. 33 accesul la cultură, art. 34 dreptul la ocrotirea sănătății. Ori, restrângerea acestor drepturi poate fi făcută doar prin lege, (în cazul de față) numai dacă se impune pentru apărarea sănătății publice și în mod nediscriminatoriu (art. 53 Constituție).

În speța de față, hotărârea contestată, sunt avute în vedere dispozițiile legale care permit luarea unor măsuri restrictive de către comitet, limita fiind trasată de Legea nr. 55/2020, măsuri ce pot fi luate doar pentru o perioadă limitată – justificat fiind astfel și caracterul temporar, însă, nu este justificată măsura discriminatorie impusă persoanelor nevaccinate de către pârât.

Astfel cum s-a arătat și în sentința civilă nr. 236/20.09.2021 pronunțată în dosarul nr. 607/33/2021 al Curții de Apel Cluj prin care a fost anulată în întregime H.G. nr. 932/2021 (alături de H.G. nr. 826/2021 și H.G. nr. 990/2021) astfel de interdicții impuse persoanelor nevaccinate nu pot reprezenta decât măsuri suplimentare asigurării protecției, a distanței între participanți sau spectatori, limitării unei capacități a sălii sau limitare la un număr de participanți. H.G. nr. 932/2021 a stat și la baza emiterii prezentei hotărâri, printre alte acte normative sau cu caracter normativ.

Chiar dacă s-ar omite faptul că HG nr. 932/2021 era anulată în întregime la data emiterii H.C.M.B.S.U. nr. 61/02.10.2021, hotărârea judecătorească nefiind definitivă, prin H.G. era prevăzută posibilitatea ca, în baza prezentării unui rezultat negativ al unui test RT-PCR pentru infecția cu virusul SARS-CoV-2 nu mai vechi de 72 de ore sau rezultatul negativ certificat al unui test antigen rapid pentru infecția cu virusul SARS-CoV-2 nu mai vechi de 48 de ore, persoana respectivă să aibă acces la activitățile și spațiile publice în aceeași modalitate ca și persoanele vaccinate sau imunizate prin contactarea virusului. Deci, H.G. era mai permisivă decât H.C.M.B.S.U.

Ori, astfel de măsuri care, fără a avea la bază o analiză concretă a tipului de risc reprezentat de fiecare categorie – vaccinat, nevaccinat, duc la o împărțire artificială a populației în sănătoși cei vaccinați și bolnavi cei nevaccinați, nu pot fi acceptate într-un *stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate* (art. 1 alin. 3 din Constituția României). Astfel de măsuri nu fac altceva decât să creeze o prezumție de vinovăție în privința persoanelor nevaccinate și una de nevinovăție a celor vaccinate sau trecute prin boală (aflate în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării) în raport de creșterea ratei de incidență a infectării cu virusul SARS-CoV-2, deși, s-a constatat că și o persoană vaccinată poate



transmite virusul. De altfel, perioada de imunizare a organismului, indiferent dacă e vorba de vaccinare sau contactare a virusului, nu este încă certă - pe parcursul anului 2021 a cunoscut mai multe variante iar în prezent s-a ajuns la a treia doză de vaccin deși la începutul campaniei de vaccinare nu se punea în discuție practicarea unor vaccinări succesive care să depășească două doze (sau una în cazul vaccinului dezvoltat de Johnson & Johnson acreditat mai târziu). Ori, protecția imunologică a unui vaccin se instalează după un interval de timp variabil de la inoculare (săptămâni, luni), în funcție de vaccin, și este de lungă durată (mai mulți ani sau toată viața).

În prezent nu se poate vorbi de o protecție îndelungată oferită de vaccinul împotriva virusului SARS-CoV-2 și nici măcar de o protecție totală împotriva bolii pentru a crea astfel de diferențe între persoanele vaccinate și cele nevaccinate.

Acest aspect a fost recunoscut și de către Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene în preambulul Regulamentului (UE) nr. 2021/953 privind cadrul pentru eliberarea, verificarea și acceptarea certificatelor interoperabile de vaccinare, testare și vindecare de COVID-19 (certificatul digital al UE privind COVID) pentru a facilita libera circulație pe durata pandemiei de COVID-19, arătând că „(7) *Potrivit dovezilor științifice actuale, care continuă să evolueze, se pare că persoanele vaccinate sau care au avut un rezultat negativ recent la un test pentru depistarea COVID-19 și persoanele care s-au vindecat de COVID-19 în ultimele șase luni prezintă un risc redus de infectare a altor persoane cu SARS-CoV-2. Libera circulație a persoanelor care, potrivit unor dovezi științifice solide, nu reprezintă un risc semnificativ pentru sănătatea publică, de exemplu pentru că sunt imune și nu pot să transmită SARS-CoV-2, nu ar trebui să fie restricționată, întrucât astfel de restricții nu ar fi necesare pentru realizarea obiectivului de protecție a sănătății publice. În cazul în care situația epidemiologică o permite, libera circulație a unor astfel de persoane nu ar trebui să fie supusă unor restricții suplimentare legate de pandemia de COVID-19, cum ar fi testarea în contextul călătoriilor pentru depistarea infecției cu SARS-CoV-2 sau carantina ori autoizolarea în contextul călătoriilor, cu excepția cazului în care, pe baza celor mai recente dovezi științifice disponibile și în concordanță cu principiul precauției, astfel de restricții suplimentare sunt necesare și proporționale pentru protecția sănătății publice și sunt nediscriminatorii*”.

Aceleași instituții europene arată că eliberarea certificatelor în temeiul respectivului regulament **nu ar trebui să „(20) conducă la acte de discriminare bazate pe deținerea unei anumite categorii de certificate (36) fiind necesar să se prevină discriminarea directă sau indirectă împotriva persoanelor care nu sunt vaccinate, de exemplu din motive medicale sau deoarece acestea nu fac parte din grupul-țintă pentru care vaccinul împotriva COVID-19 este administrat sau autorizat în prezent, cum ar fi copiii, sau deoarece nu au avut încă posibilitatea să fie vaccinate sau au ales să nu se vaccineze. Prin urmare, deținerea unui certificat de vaccinare sau deținerea unui certificat de vaccinare care indică un vaccin împotriva COVID-19 nu ar trebui să fie o condiție prealabilă pentru exercitarea dreptului de liberă circulație sau de utilizare a serviciilor de transport transfrontalier de persoane, cum ar fi companiile aeriene, trenurile, autocarele, feriboturile sau orice alt mijloc de transport. În plus, prezentul regulament nu poate fi interpretat ca instituind un drept sau o obligație de a fi vaccinat**”.

Instanța are în vedere faptul că Regulamentele Uniunii Europene sunt obligatorii în toate elementele lor de la data la care intră în vigoare și se bucură de aplicabilitate directă și generală în România, în conformitate cu prevederile art. 288 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

De asemenea, conform jurisprudenței constante a Curții Europene a Drepturilor Omului (Hotărârile din 23 iulie 1968, 13 iunie 1979, 28 noiembrie 1984, 28 mai 1985, 16 septembrie 1996, 18 februarie 1999 și, respectiv, 6 iulie 2004, pronunțate în Cauzele „Aspecte privind regimul lingvistic în școlile belgiene” împotriva Belgiei, paragraful 10, Marckx împotriva Belgiei, paragraful 33, Sorensen și Rasmussen împotriva Danemarcei, paragrafele 35, 38 și 40, Abdulaziz, Cabales și Balkandali împotriva Regatului Unit, paragraful 72, Gaygusuz

împotriva Austriei, paragraful 42, Larkos împotriva Cipru, paragraful 29, și, respectiv, Bocancea și alții împotriva Moldovei, paragraful 24) o deosebire de tratament juridic este discriminatorie atunci când nu este justificată în mod obiectiv și rezonabil, aceasta însemnând că nu urmărește un scop legitim sau nu păstrează un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și obiectivul avut în vedere.

În hotărârea contestată, măsurile instituite de C.M.B.S.U. doar față de persoanele nevaccinate nu sunt justificate obiectiv și rezonabil, nu păstrează un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și obiectivul avut în vedere. Mai mult, astfel de măsuri discriminatorii nu sunt justificate într-o societate democratică în care era de așteptat ca accentul să fie pus cu prioritate pe măsurile ce urmăresc creșterea capacității de răspuns și cele pentru asigurarea rezilienței comunităților (art. 5 alin. 1 și 2 din Legea nr. 55/2020), măsuri ce au ca scop creșterea calității serviciilor publice, în special a celor medicale, echiparea unităților medicale cu aparatură și medicamente corespunzătoare, etc. Prin impunerea cu prioritate a unor măsuri coercitive în detrimentul celor de asigurare și ridicare a calității serviciilor implicate în combaterea pandemiei și chiar a informării corecte și complete a populației se aduc prejudicii nu doar imaginii statului de drept ci și încrederii în valorile ce sunt promovate de acesta: drepturile și libertățile cetățenilor, demnitatea omului, egalitatea între cetățeni.

În același sens a statuat și Curtea Constituțională în Decizia nr. 457/2020 (par. 68): „În România, derogările specifice stării de urgență sunt reglementate la nivel constituțional, inclusiv sub aspectul puterilor sporite oferite executivului, adică Președintelui României, iar nu Guvernului. A „construi” prin lege o instituție nouă - „starea de alertă”, cu un regim evident mai puțin restrictiv decât starea de urgență reglementată de legiuitorul constituant - dar care să permită eludarea cadrului constituțional care guvernează legalitatea, separația puterilor în stat, condițiile restrângerii exercițiului unor drepturi și al unor libertăți, contravine exigențelor generale ale statului de drept, astfel cum sunt consacrate de Constituția României”. În decizia nr. 458/2020 prin care s-a constatat neconstituționalitatea al. 2 din art. 25 Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății (par. 73) Curtea Constituțională recunoaște că, în situații excepționale, așa cum este cea determinată de răspândirea infecției cu virusul COVID-19, „înstituirea unor măsuri energice, prompte și adecvate gravității situației reprezintă, în realitate, un răspuns al autorităților la obligația prevăzută în art. 34 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia **„Statul este obligat să ia măsuri pentru asigurarea igienei și a sănătății publice...”** (...) **Caracterul excepțional, imprevizibil al unei situații nu poate constitui o justificare pentru a încălca ordinea de drept, prevederile legale și constituționale referitoare la competența autorităților publice ori cele privind condițiile în care se pot aduce restrângeri exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale. Autoritățile naționale - în mod special administrația centrală și locală - sunt cele mai în măsură să identifice și să stabilească acel set de acțiuni necesare intervenției adecvate fiecărei etape de evoluție a pandemiei, însă măsurile dispuse nu se pot întemeia decât pe un cadru legal primar, care se subordonează prevederilor constituționale și internaționale referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. Având în vedere că situația de criză generată de o pandemie reprezintă premisa inevitabilă a unor astfel de restrângeri, legislația națională trebuie însoțită de garanții clare și eficiente împotriva oricăror abuzuri sau acțiuni discreționare ori ilegale”.**

Astfel, constatând că paragrafele inserate în art. 4, art. 5 alin. (2), art. 6, art. 7 alin. (1) și 2 și art. 9 din Hotărârea C.M.B.S.U. nr. 61/02.10.2021 precum și art. 10, art. 11, art. 12 alin. (2), art. 15, art. 16 alin. (1), art. 19, art. 20 alin. (1), art. 21 alin. (1), art. 22 și art. 23 din aceeași hotărâre, în limita sintagmei „Participarea este permisă doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15- a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2” încalcă principiul legalității și nediscriminării, că sunt date cu încălcarea disp. art. 14 CEDO, a art. 16 din Constituție și a celorlalte acte normative enumerate mai sus, în temeiul





art. 18 din Legea nr. 554/2004 Tribunalul va anula în parte dispozițiile redactate prin eliminarea măsurilor discriminatorii.

Eliminarea din textele contestate a pasajelor ce impun interdicții totale doar pentru persoanele nevaccinate sau care se află în afara perioadei cuprinsă între ziua 15 și 180 de boală și care condiționează exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale, recunoscute și protejate de Constituție și de celelalte acte normative enumerate mai sus, de efectuarea vaccinului, nu duce la eliminarea totală a restricțiilor ci doar la limitarea în timp și spațiu activităților menționate în articolele redactate în aceleași condiții ca și pentru persoanele vaccinate. La toate acestea se adaugă și respectarea normelor de igienă impuse de situația dată, astfel cum au fost stabilite de instituțiile de resort - cum sunt cele referitoare la purtarea unei măști de protecție, păstrarea unei distanțe corespunzătoare, etc. De altfel, situația expusă este asemănătoare cu cea stabilită de CMBSU în cuprinsul art. 8 (precum și art. 13, 14) din hotărâre unde nu a considerat necesară instituirea unor astfel de interdicții sau diferențe în ceea ce privește participarea persoanelor la activitatea cultelor religioase, a slujbelor colective ce se organizează în interiorul sau exteriorul lăcașurilor de cult și a impus doar respectarea regulilor de protecție sanitară.

În cuprinsul art. 16 al. 3 din Hotărârea CMBSU nr. 61/2021 se arată că: „Activitatea cu publicul a operatorilor economici care desfășoară activități de preparare, comercializare și consum al produselor alimentare și/sau băuturilor alcoolice și nealcoolice în interiorul centrelor comerciale este permisă dacă incidența cumulată la 14 zile este mai mare de 6/1.000 de locuitori până la 50% din capacitatea maximă a zonelor de consum, delimitate față de restul spațiului public și amenajate în acest scop. *Accesul în zonele de consum astfel delimitate și amenajate este permis doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2.*”

La fel ca în articolele precedente, și aici se instituie o interdicție nejustificată, necoperită din punct de vedere practic și juridic. Fără a relua considerentele expuse la punctele anterioare, tribunalul, considerând întemeiat și acest capăt de cerere îl va admite și va anula în parte art. 16 alin. (3) din Hotărârea C.M.B.S.U. nr. 61/02.10.2021 în limita sintagmei „*Accesul în zonele de consum astfel delimitate și amenajate este permis doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15- a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2*”.

În schimb, în art. 26 din hotărâre, CMBSU stabilește ca măsură de prevenție interzicerea circulației persoanelor în afara gospodăriei/locuinței în intervalul orar 20.00-5.00 cu menționarea anumitor situații de excepție justificate prin interesul profesional, medical, social. Pentru justificarea situațiilor de excepție enumerate în hotărâre s-a prevăzut obligativitatea prezentării legitimației de serviciu sau adeverință, declarație pe proprie răspundere, completată în prealabil, în funcție de situația ce trebuia acoperită.

De la aceste obligații, instituind aceiași discriminare constatată și în articolele precedente, prin pct. 5 și 6 ale art. 26 comitetul a exclus persoanele vaccinate, cele care se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2 și persoanele fizice provenite din state ale căror autorități nu emit certificate digitale ale UE privind COVID 19 sau documente compatibile cu aceste certificate dar care sunt vaccinate sau trecute prin boală în condițiile menționate și care fac dovada îndeplinirii acestei condiții.

Deși reclamantul a solicitat anularea întregului articol, tribunalul constată că măsurile referitoare la restrângerea sau interzicerea circulației persoanelor într-un anumit interval orar, chiar dacă nu are o justificare științifică, are una practică dată probabil prin evitarea aglomerării anumitor zone publice care ar putea facilita transmiterea virusului – în special barurile și cluburile de noapte unde măsurile de protecție obișnuite nu pot fi aplicate (purtarea

măștii, păstrarea unei distanțe între persoane). În plus, măsurile luate în cuprinsul art. 26 pct. 1-4 sunt conforme cu dispozițiile Legii nr. 55/2020: art. 5 al. 3 lit. a și b fiind vorba de măsuri pentru diminuarea impactului de risc, au caracter temporar fiind aplicabile pentru o perioadă de 14 zile și respectă principiul egalității de tratament juridic art. 1 al. 2 din lege. De altfel, astfel de măsuri au mai fost instituite prin hotărâri anterioare.

În schimb, prin punctele 5 și 6 din articol pârâtul nu mai respectă principiul egalității de tratament juridic și arată că de la aceste măsuri restrictive sunt scutite persoanele vaccinate, cele trecute prin boală și care se află în perioada cuprinsă între a 15-a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării și cele aflate în situații asemănătoare provenite din alte state. Ori, dacă CMBSU a considerat că aceste măsuri sunt necesare și utile pentru prevenirea sau combaterea pandemiei, aplicarea lor în mod discriminatoriu nu este justificată astfel cum s-a arătat mai sus.

Față de acestea, având la bază aceleași dispoziții legale, tribunalul va admite în parte cererea subsidiară inclusă în petitul 5 din acțiune și va anula pct. 5 și 6 al art. 26 din Hotărârea C.M.B.S.U. nr. 61/02.10.2021. Pentru considerentele expuse va fi respinsă cererea referitoare la anularea în întregime a art. 26, celelalte dispoziții, astfel cum s-a arătat, sunt date cu respectarea principiului egalității de tratament juridic și se încadrează în măsurile restrictive și limitate în timp prevăzute de lege.

Va fi respinsă și cererea de obligare a emitentului la modificarea art. 26 față de eliminarea situațiilor ce au creat tratamentul discriminatoriu de către instanță în prezenta hotărâre față de soluția de anulare a pct. 5 și 6.

În cuprinsul petitului 4 al acțiunii reclamantul solicită anularea art. 27 din hotărâre, articol care prevede că atestarea vaccinării sau vindecării de infecția Covid 19 se realizează prin intermediul certificatelor digitale și modalitatea în care se poate face această verificare.

O astfel de verificare sau atestare nu este interzisă de legislația internă și nici europeană, însă, față de o astfel de procedură instituțiile europene atenționează faptul că aceasta nu trebuie să conducă la acte de discriminare. Ori, cum articolul 27 din hotărâre nu include și interdicții referitoare la anumite activități sau persoane ci cuprinde doar dispoziții tehnice referitoare la emiterea, verificarea și utilizarea certificatului digital, tribunalul va respinge cererea referitoare la anularea acestuia, ca neîntemeiată.

Reclamantul mai solicită, în cuprinsul petitului 6, anularea art. 17 din HCMBUSU nr. 61/2021 sau obligarea pârâtului la modificarea acestuia prin permiterea activităților din baruri, cluburi, discoteci până la 50% din capacitatea maximă a spațiului dacă incidența cumulată la 14 zile în București este mai mare de 6/1000 locuitori. Articolul cu pricina prevede o interdicție totală a activității din aceste spații în situația menționată.

Fiind vorba de localuri a căror activitate începe, de obicei, după ora 20.00, art. 17 este corelat cu art. 26 în care CMBSU a limitat circulația persoanelor în afara locuinței după ora 20.00.

Motivarea reclamantului are la bază principiul libertății economice reglementat în art. 45 din Constituție, al economiei de piață reglementat de art. 135 Constituție și al inviolabilității proprietății private reglementat de art. 136 din Constituție.

Față de acestea, avem însă și dispozițiile art. 53 din Constituție care permit restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți numai prin lege și numai în anumite condiții, măsura respectând proporționalitatea cu situația care a determinat-o iar aplicarea ei să fie făcută în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății respective.

Fiind vorba de o măsură cu caracter temporar, determinată de creșterea numărului de infectări, aceasta se subsumează disp. art. 5 al. 3 din Legea 55/2020. Nu este nici o măsură discriminatorie fiind aplicată tuturor persoanelor și activităților comerciale desfășurate în cluburi, baruri, discoteci. Măsura a fost luată și în cursul anului 2020 odată cu primul val pandemic. În privința aplicării măsurii în mod gradual – solicitare făcută de către reclamant, trebuie subliniat faptul că, măsurile restrictive au fost aplicate în mai multe etape, gradual sau nu, în funcție de situația epidemică înregistrată și în raport de toate activitățile înregistrate în interiorul țării, la nivelul întregii țări sau doar a unor zone mai puternic afectate și în raport de



gradul de predictibilitate posibil de estimat de organismele implicate în combaterea pandemiei. Fiind un eveniment neprevăzut, situația pandemică a creat dezechilibre în organizarea anumitor activități și instituții iar aplicarea unor măsuri în mod gradual nu a putut fi avută în vedere în toate cazurile.

În concluzie, art. 17 nu încalcă nici dispozițiile art. 1 al. 2 din Legea nr. 55/2020.

În cuprinsul acțiunii reclamantul aduce critici mai multor hotărâri de Guvern însă, atâta timp cât acestea nu afectează în mod direct actul contestat în prezenta cerere și/sau nu au fost anulate în mod definitiv de către instanțe, nu vor face obiectul analizei instanței în prezenta hotărâre indiferent dacă acestea respectă sau nu normele de tehnică legislativă.

În ceea ce privește apărările pârâtului CMBSU, din cuprinsul întâmpinării, în sensul că în adoptarea hotărârii contestate s-a subordonat prevederilor legii și a hotărârilor emise de Guvernul României în situația de fapt evidențiată, tribunalul a relatat pe larg în ce măsură au fost respectate dispozițiile legale și constituționale iar în ceea ce privește situația de fapt, în actul contestat aceasta este justificată doar prin procentul ratei de incidență comunicat de către Direcția de Sănătate Publică București.

Pârâtul mai arată că s-a subordonat art. 52 din Carta drepturilor Fundamentale a UE, însă chiar și acest articol prevede condiția ca eventualele restrângeri aduse exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale să fie prevăzute de lege și să respecte principiul proporționalității. În plus, Carta interzice discriminarea de orice fel – art. 21, aspect omis de pârât. De asemenea, subordonarea hotărârii contestate față de alte HG-uri a fost făcută doar parțial, astfel cum s-a arătat mai sus. Afirmatia pârâtului făcută în sensul că prevederile hotărârii contestate se regăsesc „ad literam” în HG nr. 932/2021 și în Legea 55/2020 nu se confirmă, analiza făcută dovedind contrariul și anume că prevederile hotărârii se regăsesc doar în parte în HG și în lege.

Se mai reține faptul că pârâta Instituția Prefectului Municipiului București și intervenientul forțat Avocatul Poporului au formulat apărări doar pe excepții.

În concluzie, față de considerentele expuse și dispozițiile legale enumerate, ținând cont și de capetele de cerere cu care a fost investită instanța și de disp. Legii nr. 554/2004, pe fond, tribunalul va admite în parte acțiunea formulată și precizată de reclamant.

În ipoteza rămânerii definitive a prezentei hotărâri, vor fi avute în vedere și disp. art. 23 din Legea nr. 554/2004 referitoare la publicarea în Monitorul Oficial al României.

În temeiul art. 453 și 455 Cpc. pârătele vor fi obligate, în solidar, să achite reclamantului suma de 50 lei cheltuieli de judecată reprezentate de contravaloarea taxei judiciare de timbru achitată în dosar.

**PENTRU ACESTE MOTIVE,  
ÎN NUMELE LEGII,  
HOTĂRĂȘTE:**

Respinge cererea de intervenție forțată formulată de reclamant în contradictoriu cu **intervenientul forțat Avocatul Poporului**, cu sediul în sector 1, București, str. George Vraca, nr. 8, ca inadmisibilă.

Respinge excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtei Instituția Prefecturii Municipiului București, ca neîntemeiată.

Respinge excepția de inadmisibilitate a capetelor 5 și 6, ca neîntemeiată.

Respinge excepția lipsei de interes, ca neîntemeiată.

Admite în parte acțiunea formulată și precizată de reclamantul .....

....., cu domiciliul în .....

....., în contradictoriu cu pârătele **COMITETUL MUNICIPIULUI BUCUREȘTI  
PENTRU SITUAȚII DE URGENȚĂ** și **INSTITUȚIA PREFECTULUI  
MUNICIPIULUI BUCUREȘTI**, cu sediile în sector 1, București, Piața Presei Libere, Corp B, nr. 1.

Anulează în parte art. 4, art. 5 alin. (2), art. 6, art. 7 alin. (1) și 2 și art. 9 din Hotărârea C.M.B.S.U. nr. 61/02.10.2021 în limita sintagmei „*Participarea este permisă doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15- a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2*”.

Anulează în parte art. 10, art. 11, art. 12 alin. (2), art. 15, art. 16 alin. (1), art. 19, art. 20 alin. (1), art. 21 alin. (1), art. 22 și art. 23 din Hotărârea C.M.B.S.U. nr. 61/02.10.2021 în limita sintagmei „*Participarea este permisă doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15- a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2*”.

Anulează în parte art. 16 alin. (3) din Hotărârea C.M.B.S.U. nr. 61/02.10.2021 în limita sintagmei „*Accesul în zonele de consum astfel delimitate și amenajate este permis doar pentru persoanele care sunt vaccinate împotriva virusului SARS-CoV-2 și pentru care au trecut 10 zile de la finalizarea schemei complete de vaccinare, respectiv persoanele care se află în perioada cuprinsă între a 15- a zi și a 180-a zi ulterioară confirmării infectării cu virusul SARS-CoV-2*”.

Admite în parte cererea subsidiară a petitelui 5 din acțiune.

Anulează pct. 5 și 6 al art. 26 din Hotărârea C.M.B.S.U. nr. 61/02.10.2021.

Respinge petitul 4 referitor la anularea integrală a art. 27, respinge lit. a și b din cadrul petitelui 5 referitoare la anularea art. 26, respinge în totalitate petitul 6 referitor la anularea art. 17, din Hotărârea C.M.B.S.U. nr. 61/02.10.2021, ca neîntemeiate.

Obligă părțile, în solidar, să achite reclamântului suma de 50 lei cheltuieli de judecată reprezentate de contravaloarea taxei judiciare de timbru achitată în dosar.

Cu recurs care se depune la Tribunalul București – Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal în termen de 15 zile de la comunicare.

Pronunțată astăzi, 02 noiembrie 2021, în conformitate cu disp. art. 402 C. pr. civ.

**PREȘEDINTE,  
IULIA URSAN**

**GREFIER,  
RODICA BACIU**