

CENZURAREA PE CALE JUDICIARĂ A ACTULUI ADMINISTRATIV INDIVIDUAL SAU NORMATIV EMIS ÎN TEMEIUL LEGII NR. 136 DIN 18 IULIE 2020 PRIVIND INSTITUIREA UNOR MĂSURI ÎN DOMENIUL SĂNĂTĂȚII PUBLICE ÎN SITUAȚII DE RISC EPIDEMIOLOGIC ȘI BIOLOGIC



Robert-Adrian DELIU

Doctorand SNSPA – Specializarea Științe Administrative

Abstract

Taking into account the epidemiological situation existing worldwide, the active normative framework in the field of health in Romania, as well as the decisions of the Romanian Constitutional Court to admit the exceptions of unconstitutionality regarding the normative acts in the field of health by which quarantine and isolation on the Romanian territory, Law no. 136 of July 18, 2020 on the establishment of measures in the field of public health in situations of epidemiological and biological risk.

Law no. 136 of July 18, 2020 regulates some necessary measures in the field of public health on a temporary basis, in situations of epidemiological and biological risk, to prevent the introduction and limitation of the spread of infectious diseases in Romania.

Keywords: *ensorship, administrative act, appeal, procedure, judicial.*

1. Explicații de lege lata

Scopul legii este reprezentat de apărarea sănătății publice, în acord cu dispozițiile legislației europene, sub puterea și în concordanță cu dispozițiile Constituției României republicată, în acord cu deciziile curții de contencios constituțional, cu respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor și a ordinii publice.

Toate măsurile adoptate de autoritățile publice centrale și locale trebuie să aibă în vedere respectarea principiului proporționalității în raport de situația care le-a determinat, prin limitarea în timp a acestor măsuri și aplicarea lor nediscriminatorie.

Legea nr. 136 din 18 iulie 2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic¹ în forma promulgată și publicată în Monitorul Oficial al României Nr. 634 din 18 iulie 2020, prin art. 3 definește o serie de termeni utilizați de legiuitor în cuprinsul actului normativ, interpretare legală cu care suntem de acord pentru evitarea riscului supunerii acestor termeni unor interpretări diferite, extensive sau restrictive care să profite unora sau altora dintre cei care intră sub incidența acesteia.

În același sens, legiuitorul român a înțeles prin art. 6 din lege să enumere stric și limitativ situațiile de risc epidemiologic și biologic pentru care se instituie măsurile prevăzute de Legea nr. 136 din 18 iulie 2020.

Sunt situații de risc epidemiologic:

- a) epidemie declarată prin ordin al ministrului sănătății;
- b) urgență de sănătate publică de importanță internațională, certificată prin hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență, în baza declarației Organizației Mondiale a Sănătății;
- c) pandemie declarată de Organizația Mondială a Sănătății și certificată prin hotărâre de Comitetul Național pentru Situații de Urgență;
- d) cazul de risc epidemiologic și biologic iminent identificat și constatat de structurile aflate în coordonarea Departamentului pentru Situații de Urgență sau de către instituțiile aflate în subordinea Ministerului Sănătății.

Dintru început trebuie să facem precizarea că legea are în vedere 3 (trei) măsuri de prevenire a răspândirii bolilor infectocontagioase, respectiv carantina persoanelor, carantina zonală și izolarea.

Prin *carantina persoanelor* se înțelege măsură de prevenire a răspândirii bolilor infectocontagioase, constând în separarea fizică a persoanelor **suspecte** de a fi infectate sau purtătoare ale unui agent înalt patogen de alte persoane, în spații special desemnate de către autorități, la domiciliu sau la locația declarată de către persoana carantinată, stabilită prin decizie individuală motivată a direcției de sănătate publică.

Această măsură de protecție socială și sanitară este individuală și privește exclusiv o persoană suspectă de a fi infectată sau purtătoare a unui agent înalt patogen.

Prin *carantină zonală* se înțelege măsura de prevenire a răspândirii bolilor infectocontagioase, prin care se urmărește separarea fizică a persoanelor și activităților, inclusiv limitarea circulației dintr-un perimetru afectat de o boală infectocontagioasă de perimetrele învecinate, astfel încât să se prevină răspândirea infecției sau contaminării în afara acestui perimetru.

¹ Legea nr. 136 din 18 iulie 2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, în continuarea legea.

Astfel, măsura carantinării zonale privește un grup de persoane care fac parte dintr-o comunitate, a unor activități indiferent de natura acestora (activități lucrative, turistice, de cult sau religioase, târguri, evenimente locale, adunări publice, etc.), precum și limitarea dreptului de circulație dintr-un perimetru afectat de o boală infectocontagioasă de perimetrele învecinate.

Deși norma nu excelează prin claritate și tehnica de redactare, apreciem că limitarea circulației în cazul instituirii carantinei zonale cu privire la un perimetru se referă în primul rând la interdicția de a depăși limita teritorială a respectivului perimetru prin intrarea în alt perimetru, dar și interdicția de circulație liberă, fără un motiv temeinic justificat a persoanelor în interiorul limitelor perimetrului.

Fără o astfel de interpretare apreciem că măsura este zadarnică și ineficientă din moment ce persoanele pot circula liber, fără restricții în interiorul unui perimetru, purtând agentul înalt patogen în comunitate și răspândindu-l cu ușurință, astfel că măsura carantinei zonale ar rămâne fără efect.

În ceea ce privește *izolarea* această măsură constă în separarea fizică a persoanelor afectate de o boală infectocontagioasă sau a persoanelor **purtătoare** ale agentului înalt patogen chiar dacă acestea nu prezintă semne și simptome sugestive, la domiciliu, la locația declarată de persoana izolată, într-o unitate sanitară sau la o locație alternativă atașată unității sanitare, în vederea monitorizării stării de sănătate și aplicării unui tratament, după caz, măsură instituită în scopul vindecării și reducerii gradului de contagiozitate.

Spre deosebire de măsura carantinei, măsura izolării privește persoanele afectate de o boală infectocontagioasă sau persoanele purtătoare ale agentului înalt patogen. Astfel, izolarea vizează numai persoanele purtătoare (confirmate pozitiv ca persoană purtătoare a unui agent înalt patogen) ale unui agent înalt patogen.

În ceea ce privește măsura carantinei, văzând dispozițiile art. 4 din lege rezultă că măsura se aplică pentru grupuri populaționale care sunt susceptibile de a prezenta risc epidemiologic și biologic pentru sănătate publică.

Cum am arătat și mai sus, măsura carantinei se poate institui pentru diferite perimetre, bunăoară cartiere, cătune, sate, comune, orașe, municipii sau județe, stric și clar delimitate și identificate.

Măsura carantinei se instituie potrivit art. 7 alin. (3), din lege pentru durata perioadei de incubație specifică bolii infectocontagioase suspicinate și încetează la expirarea termenului specific acestei perioade de incubație sau anterior, ca urmare a confirmării persoanei ca purtătoare a agentului înalt patogen, cu sau fără semne și simptome sugestive specifice definiției de caz, fiindu-i aplicabile dispozițiile privitoare la măsura izolării din prezenta lege.

Or, legea nu stabilește în mod concret și limitativ perioada pentru care se dispune măsura carantinării având în vedere că norma nu se referă *stricto sensu* a virusul SARS COV 2.

Încetarea măsurii carantinării intervine în două ipoteze:

1. la expirarea termenului specific acestei perioade de incubație;
2. anterior, ca urmare a confirmării persoanei ca purtătoare a agentului înalt patogen, cu sau fără semne și simptome sugestive specifice definiției de caz, fiindu-i aplicabile dispozițiile privitoare la măsura izolării.

Măsura izolării se instituie potrivit art. 8 alin. (3) din lege, atunci când medicul constată riscul de transmitere a unei boli infectocontagioase cu risc iminent de transmitere comunitară, într-o unitate sanitară sau, după caz, într-o locație alternativă atașată unității sanitare, stabilită conform alin. (2), în scopul efectuării examinărilor clinice, paraclinice și a evaluărilor biologice.

Măsura se instituie până la primirea rezultatelor acestora, dar nu mai mult de 48 de ore.

De asemenea, potrivit art. 8 alin. (8) din lege, măsura izolării încetează la data confirmării persoanei ca fiind vindecată pe baza examinărilor clinice și paraclinice sau a recomandării medicului care constată că riscul de transmitere a bolii nu mai există.

2. Măsuri de organizarea judiciară în contextul Legii nr. 136/2020

Legea are în vedere două proceduri diferite, în funcție de actul administrativ contestat, respectiv după cum acesta are un caracter administrativ normativ ori administrativ individual.

Nu este cazul să definim ce înțelege Legea nr. 554/2005 a Contenciosului administrativ prin act administrativ cu caracter normativ și act administrativ cu caracter individual ci, considerăm că simpla precizare a distincției dintre cele două categorii este necesară.

Prin act administrativ cu caracter normativ se înțelege acel act care prezintă un grad mare de generalitate, întrucât acestea conțin reguli generale de conduită, impersonale și de aplicabilitate repetată la un număr nedeterminat de subiecți de drept².

Prin act administrativ cu caracter individual se înțelege actul administrativ care creează, modifică sau stinge drepturi și obligații în beneficiul sau sarcina unei persoane determinate.

Astfel, dintre cele două măsuri cu privire la care legea face vorbire, respectiv carantina și izolarea, numai prima dintre ele – carantina – se poate institui prin act administrativ cu caracter normativ, *de lege lata*.

² Raluca Laura Dornean Păunescu, *Actele administrative de autoritate cu caracter normativ*, în *Universul Juridic* nr. 12/2017, disponibil <https://www.universuljuridic.ro/actele-administrative-de-autoritate-cu-caracter-normativ/>, filă accesată la 22.07.2020.

În atare condiții, potrivit art. 15 alin. (4) din lege, toate actele administrative cu caracter normativ privind instituirea, modificarea sau încetarea măsurilor prevăzute de Legea nr. 136/2020 pot fi atacate de către orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim la instanța competentă, cu acțiune în anulare la instanța de judecată competentă, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 5 zile de la publicarea actului administrativ în Monitorul Oficial al României sau de la data luării la cunoștință a conținutului actului în cazul nepublicării acestuia.

Observăm că textul alin. (4) al art. 15 din lege preia în mare parte exprimarea literară utilizată de Legea nr. 554/2004 a Contenciosului administrativ, făcând referire la vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, ca primă condiție a acțiunii în anulare.

Lipsa dovedirii lezării dreptului sau a interesului atrage respingerea acțiunii ca lipsită de interes, fără ca instanța să analizeze fondul acesteia.

Coroborând dispozițiile alin. (4) cu cele ale alin. (6) din art. 15 legea dă acțiunea în anulare a actului administrativ cu caracter normativ în competența general, materială și funcțională de primă instanță curților de apel, respectiv secțiilor de contencios administrativ și fiscal, iar din punct de vedere al competenței teritoriale curților de apel în a cărei rază teritorială se află sediul autorității emittente a actului.

Cererea are ca încadrare juridică „acțiune în anulare”, cu respectarea principiilor dreptului la apărare și al contradictorialității specifice procesului civil.

Pentru judecata cererii nu sunt aplicabile dispozițiile privitoare la parcurgerea procedurii prealabile prevăzute de normele Legii nr. 554/2004 a Contenciosului administrativ.

Cauza se judecă cu citarea părților, procedură de citare care se va realiza potrivit dispozițiilor Codului de procedură civilă în cazurile urgente. În acest sens citarea se poate face prin agentul procedural al instanței, fax, e-mail, telefonic sau prin orice al mijloc care asigură primirea actului de procedură și confirmarea primirii acestuia.

De asemenea procedura prealabilă nu este aplicabilă în speță.

Comunicarea cererii, precum și a înscrisurilor depuse către pârât, punându-i-se în vedere că are obligația de a depune întâmpinare și dosarul care a stat la baza emiterii actului administrativ, sub sancțiunea prevăzută de lege, care va fi indicată expres, în termen de cel mult două zile de la comunicarea cererii. Întâmpinarea și dosarul menționat se vor comunica reclamantului cu cel puțin 3 zile înainte de primul termen de judecată.

Caza se a judeca de urgență și cu precădere, iar primul termen de judecată va fi fixat în maximum 5 zile de la de la data înregistrării acțiunii în anulare, iar termenele ulterioare nu pot depăși 10 zile în total. Cu toate acestea durata întregii proceduri nu poate depăși 15 zile de la data sesizării legale a instanței.

În măsura în care reclamantul se află sub incidența unui act administrativ cu caracter individual, soluționarea cauzei se face cu audierea acestuia, cu excepția situației în care stare de sănătate nu îi permite prezența la instanță. În aceste condiții audierea se va face prin mijloace de telecomunicație audiovizuală care permit verificarea identității părților și garantează securitatea, integritatea, confidențialitatea și calitatea transmisiunii. În caz de imposibilitate tehnică sau materială de a recurge la un asemenea mijloc pentru audierea reclamantului, aceasta se realizează prin orice mijloc de comunicație electronic, inclusiv telefonic, care permite verificarea identității părților și garantează securitatea, integritatea, confidențialitatea și calitatea transmisiunii.

Pentru evitarea riscului de răspândire a agentului înalt patogen, dacă reclamantul este asista sau reprezentat de avocat ori este necesară folosirea unui traducător sau a unui interpret, nu este necesară prezența fizică a acestuia lângă reclamant. În condițiile în care prezența reclamantului nu se poate realiza ori acesta nu își poate suporta singur cheltuielile ocazionate de plata unui avocat, instanța va desemna din oficiu un apărător, cheltuielile rămânând în sarcina statului.

Legea permite instanței de contencios administrativ și fiscal să amâne pronunțarea cel mult 24 de ore, iar motivarea hotărârii se va face în cel mult 48 de ore de la pronunțare.

Cum acțiunea se întemeiază pe normele Legii nr. 554/2004 a Contenciosului administrativ, unde calea de atac a apelului este suprimată, împotriva sentinței pronunțate în primă instanță de curtea de apel se poate formula recurs la Înalta Curte de Casație și Justiție, care va soluționa cauza în complet de 5 judecători, în termen de 5 zile de la sesizare, prin decizie definitivă.

Dosarul se va înainta în aceeași zi cu declararea căii de atac fie în format fizic, fie în format electronic, pentru judecarea recursului.

Hotărârea definitivă (fie sentința pronunțată de curtea de apel în fond și nerecurată, fie decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție) prin care s-a anulat actul administrativ cu caracter normativ se publică în 24 de ore de la pronunțare în Monitorul Oficial al României, potrivit procedurii prevăzute la art. 23 din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

În ceea ce privește cenzurarea pe calea unei acțiuni în justiție a unui act administrativ cu caracter administrativ emis în baza art. 8 alin. (3) sau (4) ori art. 7 din lege poate introduce acțiune la judecătoria în a cărei circumscripție domiciliază sau își are reședința persoana care se consideră vătămată într-un drept sau interes legitim ori la judecătoria în a cărei circumscripție este situat spațiul sau unitatea sanitară în care este izolată.

Considerăm că până la actualizarea aplicației ECRIS acțiunea să facă fie încadrată în secțiunea Civil – subcategoria *anulare act*.

Cererile adresate judecătoriei atât cele întemeiate pe dispozițiile art. 7 sau art. 8 alin. (4) (instituirea carantinei/izolare prelungită), cât cele întemeiate pe dispozițiile art. 8 alin. (3) (măsura izolării) din lege sunt scutite de plata taxei judiciare de timbru.

Judecarea cererilor se va face în cel mult 24 de ore de la sesizarea instanței, dispozițiile privind procedura prealabilă nefiind aplicabile pentru celeritate, iar asistența judiciară este obligatorie.

Cauza se judecă cu citarea părților, procedură de citare care se va realiza potrivit dispozițiilor Codului de procedură civilă în cazurile urgente. În acest sens citarea se poate face prin agentul procedural al instanței, fax, e-mail, telefonic sau prin orice al mijloc care asigură primirea actului de procedură și confirmarea primirii acestuia.

În cazul în care cererea este întemeiată pe dispozițiile art. 8 alin. (3) din lege (pentru măsura izolării) instanța nu poate amâna pronunțarea, iar redactarea hotărârii se face de îndată

În măsura în care reclamantul se află sub incidența unui act administrativ cu caracter individual, soluționarea cauzei se face cu audierea acestuia, cu excepția situației în care stare de sănătate nu îi permite prezența la instanță. În aceste condiții audierea se va face prin mijloace de telecomunicație audiovizuală care permit verificarea identității părților și garantează securitatea, integritatea, confidențialitatea și calitatea transmisiunii. În caz de imposibilitate tehnică sau materială de a recurge la un asemenea mijloc pentru audierea reclamantului, aceasta se realizează prin orice mijloc de comunicație electronic, inclusiv telefonic, care permite verificarea identității părților și garantează securitatea, integritatea, confidențialitatea și calitatea transmisiunii.

Pentru evitarea riscului de răspândire a agentului înalt patogen, dacă reclamantul este asista sau reprezentat de avocat ori este necesară folosirea unui traducător sau a unui interpret, nu este necesară prezența fizică a acestuia lângă reclamant. În condițiile în care prezența reclamantului nu se poate realiza ori acesta nu își poate suporta singur cheltuielile ocazionate de plata unui avocat, instanța va desemna din oficiu un apărător, cheltuielile rămânând în sarcina statului.

Sentința pronunțată de judecătoria în această procedură este definitivă, iar comunicarea tuturor actelor de procedură se recomandă a fi făcută prin mijloace electronice.

În ceea ce privește acțiunea întemeiată pe dispozițiile art. 7 sau art. 8 alin. (4) din lege (cu privire la măsura carantinei sau prelungirea izolării), cererea se poate introduce în cel mult 24 de ore de la data comunicării deciziei direcției de sănătate publică, acțiune la judecătoria în a cărei circumscripție domiciliază sau își are reședința ori la judecătoria în a cărei circumscripție este situat spațiul sau unitatea sanitară în care este carantinată sau, după caz, izolată potrivit art. 7 sau art. 8 alin. (4), solicitând anularea actului administrativ contestat, revizuirea sau încetarea măsurii.

În această ipoteză, cererea poate avea ca obiect anularea în întregime a actului administrativ contestat cu consecința înlăturării măsurii instituite față de reclamant, ori revizuirea acesteia în sensul modificării unor elemente din aceasta ori se solicită ca instanța să constate încetarea măsurii.

În oricare formă, cererea adresată judecătoriei este scutită de plata taxei judiciare de timbru.

Mutatis mutandis ca în cazul cererilor întemeiate pe dispozițiile art. 8 alin. (3) din lege, judecarea cererilor se va face în cel mult 48 de ore de la sesizarea instanței, dispozițiile privind procedura prealabilă nefiind aplicabile pentru celeritate, iar asistența judiciară este obligatorie.

Cauza se judecă cu citarea părților, procedură de citare care se va realiza potrivit dispozițiilor Codului de procedură civilă în cazurile urgente. În acest sens citarea se poate face prin agentul procedural al instanței, fax, e-mail, telefonic sau prin orice alt mijloc care asigură primirea actului de procedură și confirmarea primirii acestuia.

Dispozițiile privitoare la cercetarea procesului prin face prin mijloace de telecomunicație audiovizuală, asistența juridică, suportarea cheltuielilor ocazionate de pricină, sunt aplicabile *mutatis mutandis* și în acest caz.

Pentru aceste tipuri de cereri, legea permite instanței să amâne pronunțarea cel mult 24 de ore, iar redactarea hotărârii se va face în aceeași zi.

Sentința judecătoriei este executorie, însă supusă apelului în termen de 2 zile de la comunicare la tribunal, conform normelor de drept comun prevăzute de Codul de procedură civilă.

Apelul se soluționează într-un termen ce nu poate depăși 24 de ore de la data sesizării instanței cu calea de atac. Rezultă astfel că decizia tribunalului este definitivă.

În măsura în care judecătoria dispune anularea actului administrativ, măsura contestată încetează de la pronunțare, iar persoana în cauză are dreptul de a părăsi imediat spațiul sau unitatea în care a fost carantinată sau, după caz, izolată.

Deși textul de lege nu excelează în claritate și cu respectarea tuturor normelor de tehnică legislativă, rezultă că comunicarea cererii către instanță, precum și toate actele de procedură se vor face cu precădere în format electronic.