

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**CABINET JUDECĂTOR  
DR. LIVIA-DOINA STANCIU**

Termen de judecată.....	20.05.2024
cu citarea părților și a Ministerului Public	
Președinte	<i>[Signature]</i>

**Dosarul nr.2357 D/2020**

## **RAPORT**

**referitor la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, în ansamblul său, precum și, în mod distinct, ale art. art.65-66 din Legea nr.55/2020**

### **I. Actul de sesizare a Curții Constituționale**

Prin Sentința civilă nr.1317 din 27 noiembrie 2020, pronunțată în Dosarul nr. 6274/2/2020, Curtea de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de Silvia Uscoy, într-o cauză având ca obiect soluționarea unei acțiuni în contencios administrativ, formulată de autoarea excepției, în vederea anulării unui act administrativ.

**II. Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl constituie, conform actului de sesizare, prevederile Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.396 din 15 mai 2020. Din analiza excepției de neconstituționalitate, deducem însă că autoarea critică, în realitate, dispozițiile Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, în ansamblul său, precum și, în mod distinct, ale art. art.65-66 din Legea nr.55/2020.

**În motivarea excepției de neconstituționalitate** se susține că textele criticate contravin prevederilor constituționale ale art.1 alin.(3) și (5) referitoare la statul de drept și la calitatea legii, ale art.53 referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, ale art.61 alin.(2) cu privire la rolul și structura Parlamentului, ale art.75 referitor la sesizarea Camerelor, ale art.108 privind actele Guvernului și ale art.141 referitor la Consiliul Economic și Social.

În susținerea excepției de neconstituționalitate, cu privire la neconstituționalitatea extrinsecă a Legii nr.55/2020, se susține că această lege a fost adoptată cu încălcarea principiului bicameralismului, astfel cum acest principiu rezultă din prevederile art.61 alin.(2) și art.75 din Constituție. În acest sens, se susține că forma inițială a legii analizate reglementa, în vederea declarării stării de alertă, o procedură similară celei prin care este declarată starea de urgență, asimilând hotărârea Guvernului cu decretul Președintelui; în cadrul acestei proceduri, Parlamentul încuviința sau nu măsurile astfel adoptate, după verificarea conformității acestui act administrativ cu dispozițiile Constituției.

Se arată, totodată, că, față de forma Legii nr.55/2020 adoptată de către Senat, Camera Deputaților a operat următoarele modificări: au fost introduse dispozițiile art.2 și art.3 ale Legii nr.55/2020, care permit executivului aplicarea de măsuri graduale specifice stării de alertă; a fost modificat art.4 din Legea nr.55/2020, în sensul de a permite Parlamentului să aprobe și chiar să modifice măsurile adoptate de către Guvern; au fost introduse dispozițiile art.5 din Legea nr.55/2020, care prevăd măsurile pentru creșterea capacității de răspuns ce pot fi aplicate gradual de către Guvern și de către autoritățile subordonate puterii executive; au fost introduse dispozițiile art.6 și art.7, ce reglementează conținutul hotărârilor prin care se declară ori se prelungește starea de alertă și al celor prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă, precum și reevaluarea, în cazul instituirii stării de urgență, a măsurilor aplicate

pe durata stării de alertă. Se arată că, prin Decizia nr.457 din 25 iunie 2020, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate invocată de Avocatul Poporului și a constatat că dispozițiile art.4 alin. (3) și (4), precum și ale art. 65 lit. s) și ș), ale art. 66 lit. a), b) și c) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t) și ale art. 67 alin. (2) lit. b) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 sunt neconstituționale. Ca urmare a pronunțării acestei decizii, a fost eliminat controlul parlamentar asupra restrângerii exercițiului unor drepturi și a unor libertăți dispuse prin hotărârea Guvernului prin care se instituie sau se prelungește starea de alertă. Se susține că, în prezent, Guvernul poate adopta, conform art.5 din Legea nr. 55/2020, orice măsuri de restrângere a exercițiului oricăror drepturi, drepturile a căror exercitare poate fi restrânsă nefiind prevăzute în cuprinsul Legii nr. 55/2020. Se susține că Guvernul poate exercita atribuția astfel reglementată, fără ca Parlamentul, care este singura autoritate ce poate restrânge, prin lege, exercițiul unor drepturi și al unor libertăți, să poată interveni asupra unor astfel de restrângeri. Se arată că acest mecanism a fost creat de Camera Deputaților, prin modificările aduse proiectului Legii nr.55/2020, față de forma acestuia adoptată de Senat, modificări care au îndepărtat nepermis de mult actul normativ analizat de scopul său, acela al creării unui cadru legal în care drepturile și libertățile fundamentale să poată fi restrânse, în condițiile prevăzute la art.53 din Legea fundamentală. Se arată că, în prezent, contrar dispozițiilor Legii fundamentale, această atribuție aparține Guvernului și altor autorități administrative. Sunt invocate considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.62 din 13 februarie 2018, paragrafele 60-63.

Se susține, totodată, că Legea nr.55/2020 este neconstituțională, întrucât a fost adoptată fără solicitarea avizului Consiliului Economic și Social, care, conform art.1 alin.(3) și (5) raportat la art.141 din Constituție și potrivit art.2 din Legea nr.248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și

Social era obligatorie, întrucât actul normativ analizat reglementează restrângeri ale exercițiului unor drepturi și libertăți, precum și politici în domeniul sănătății. Se face trimitere la considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.221 din 2 iunie 2020, paragrafele 53 și 59.

Cu privire la neconstituționalitatea intrinsecă a dispozițiilor Legii nr.55/2020, se susține că expunerea de motive a legii analizate face referire la necesitatea generată de contextul dinamicii situației epidemiologice naționale și internaționale, determinată de răspândirea coronavirusului Sars-CoV 2 și a creării unui cadru legal pentru restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, în conformitate cu dispozițiile art. 53 din Constituție, dar că, în contradicție cu aceasta, dar și cu Deciziile Curții Constituționale nr.152 din 6 mai 2020 și nr.157 din 13 mai 2020, Legea nr.55/2020 prevede restrângerea exercițiului unor drepturi și al unor libertăți fundamentale prin hotărâre a Guvernului, aspect ce contravine prevederilor art.108 din Constituție, conform cărora hotărârile Guvernului sunt emise doar pentru organizarea executării legii. Se face trimitere la Decizia Curții Constituționale nr.498 din 17 iulie 2018, paragraful 50, și la Decizia Curții Constituționale nr.157 din 13 mai 2020, paragrafele 88 și 89.

Se susține că legislația în vigoare prevede mai multe garanții în privința restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, în perioada stării de urgență, față de garanțiile prevăzute pentru restrângerea exercițiului drepturilor și al libertăților fundamentale în perioada stării de alertă, întrucât aceasta din urmă nu este supusă controlului parlamentar, iar drepturile și libertățile a căror exercitare poate fi restrânsă nu sunt expres prevăzute prin lege, aspecte ce contravin dispozițiilor art.53 din Constituție. Se arată că, deși Legea nr.55/2020 prevede, la art.2, că măsurile care se dispun în starea de alertă trebuie să fie proporționale cu nivelul de gravitate al situației de urgență care a impus-o, cu toate acestea enumeră doar generic măsurile care pot fi dispuse prin hotărâre a Guvernului, fără a conține norme care să permită analiza respectării cerințelor

impuse de norma constituțională anterior menționată. Mai mult, se susține că dispozițiile Legii nr. 55/2020 deleagă Ministrului Afacerilor Interne competența de a efectua această analiză și de a propune declararea, prelungirea sau încetarea stării de alertă, iar Guvernului atribuția de a institui, de a prelungi și de a înceta această stare și de a dispune măsuri de restrângere a drepturilor și libertăților fundamentale.

Se mai susține că aceste aspecte contravin prevederilor art.61 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora Parlamentul este singura autoritate legiuitoare a țării, dar și dispozițiilor art.73, art.108 alin.(2) și art.115 din Constituție, potrivit cărora acesta nu poate delega puterea de legiferare Guvernului, care să exercite această competență prin emiterea de hotărâri, întrucât acestea sunt acte care se emit pentru organizarea executării legilor, dar care nu intră în categoria legilor. Pentru aceste motive, se susține că prevederile Legii nr. 55/2020, care abilitază Guvernul să restrângă exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale, prin hotărâre, contravin principiului separației și echilibrului puterilor în stat. Mai mult, se arată că hotărârile Guvernului nu pot fi supuse controlului de constituționalitate, în temeiul art. 146 lit. d) Constituția României, ci pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ, potrivit unor proceduri de lungă durată, care încalcă dreptul la un recurs efectiv, în condițiile în care măsurile criticate sunt dispuse pentru intervale de timp limitate.

În acest context, se arată că dispozițiile art.5 din Legea nr.55/2020 nu prevăd o listă a drepturilor și a libertăților fundamentale care pot fi restrânse în condițiile art.53 din Constituție. Se arată, totodată, că, deși există o dispoziție expresă în cuprinsul art.13 lit.b) din Legea nr. 55/2020 referitoare la posibilitatea ca, printr-un ordin comun al ministrului sănătății și al ministrului afacerilor interne, să se dispună obligativitatea purtării măștii de protecție în spațiile publice închise, Guvernul, invocând drept temei dispozițiile art. 5 alin.(2) lit. d) din Legea nr. 55/2020, a extins această obligativitate, prevăzând, la art. 3 alin. (2) din Anexa 2 la Hotărârea Guvernului nr. 856/2020 privind



prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 15 octombrie 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, obligația purtării măștii de protecție în toate spațiile deschise. Se susține că norma juridică de la art.5 din Legea nr. 55/2020 este lipsită atât de ipoteză, cât și de dispoziție, motiv pentru care este lipsită de claritate și previzibilitate.

PA Se mai susține că prevederile art.8, art.9 alin.(1), art.13, art.14 și art.38-39 din Legea nr.55/2020 conțin sintagme precum „se poate suspenda” și „poate fi permisă”, care lipsesc normele juridice analizate de elementul dispozitiv, care este înlocuit cu un element permisiv, ce va fi aplicat în funcție de deciziile unor autorități care fac parte din puterea executivă. Pentru acest motiv, se susține că dispozițiile legale criticate încalcă standardele de calitate a legii. Se arată că aceste decizii ale autorităților care fac parte din puterea executivă sunt ordine ale miniștrilor sau hotărâri ale Comitetului Național pentru Situații de Urgență, care sunt adoptate, conform practicii curente, cu puțin timp înainte de ora 24 a zilei, urmând a fi implementate începând cu ziua imediat următoare, în fapt, existând doar câteva ore în care cetățenii și operatorii economici își pot adapta conduita la noile reguli. Or, se arată că motivul pentru care legiuitorul constituant a impus un termen de 3 zile pentru intrarea în vigoare a legii este dat tocmai de necesitatea aducerii la cunoștința cetățenilor a măsurilor adoptate prin legi. Se susține că acesta reprezintă un motiv, în plus pentru ca, prin deciziile sale, Curtea Constituțională să impună ca măsurile de restrângere a exercițiului unor drepturi și al unor libertăți să fie adoptate doar prin lege, ca act formal al Parlamentului. Se arată că, astfel cum prevede jurisprudența Curții Constituționale, normele din cuprinsul legilor trebuie să aibă un caracter general, neputând să prevadă toate situațiile specifice; cu toate acestea, caracterul prea general al dispozițiilor legale criticate în prezenta cauză permite delegarea puterii de restrângere a exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale autorităților executive, această putere fiind exercitată prin

emiterea de hotărâri ale Guvernului, de ordine ale miniștrilor sau de hotărâri ale Comitetului Național pentru Situații de Urgență, aceste măsuri fiind astfel imposibil de supus controlului Curții Constituționale, potrivit art. 146 lit. d) Constituție, sub aspectul proporționalității.

Referitor la dispozițiile art.65-66 din Legea nr.55/2020, se susține că acestea sunt lipsite de claritate, precizie și previzibilitate, fiind contrare dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție, precum și prevederilor art.50 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, întrucât trimerile din cuprinsul lor constau în „descrieri” ale măsurilor ce pot fi luate de autoritățile subordonate puterii executive. În același sens, se arată că o parte din normele anterior menționate sunt lipsite de dispoziție, ca element al structurii logico-juridice al normei de drept, și că, în mod distinct, prevederile art. 65 din Legea nr.55/2020 fac trimitere la art.5 din același act normativ, care nu cuprinde decât o enumerare a măsurilor ce pot fi luate în orice moment pe durata stării de alertă, prin acte cu caracter normativ ulterioare, aparținând puterii executive, fără a exista un element de stabilitate legislativă, respectiv fără a se preciza, în mod concret, în ce termen și cum vor fi implementate și aplicate aceste măsuri, motiv pentru care destinatarul legii nu își poate adapta conduita în consecință. Se face trimitere la Decizia nr.51 din 16 februarie 2016, paragrafele 39-42, la Decizia nr.405 din 15 iunie 2016, paragraful 45, și la Decizia nr.152 din 6 mai 2020, paragrafele 134-135, precum și la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la standardele de calitate a legii. Sunt menționate, în acest din urmă sens, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 29, Hotărârea din 22 iunie 2000, pronunțată în Cauza *Coeme și alții împotriva Belgiei*, paragraful 145, Hotărârea din 7 februarie 2002, pronunțată în Cauza *E.K. împotriva Turciei*, paragraful 51, Hotărârea din 29 martie 2006, pronunțată în Cauza *Achour împotriva Franței*, paragrafele 41 și 42, Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza *Dragotoniou și Militaru-*

*Pidhomi împotriva României*, paragrafele 33 și 34, Hotărârea din 12 februarie 2008, pronunțată în Cauza *Kafkaris împotriva Ciprului*, paragraful 140, Hotărârea din 20 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza *Sud Fondi și alții împotriva Italiei*, paragraful 109.

**Curtea de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal** arată că excepția de neconstituționalitate este admisibilă, fără a-și exprima opinia pe fondul acesteia.

**III.** Potrivit prevederilor art.30 alin.(1) din Legea nr.47/1992, actul de sesizare a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

**Cele două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului** nu au comunicat, până la data întocmirii raportului, punctele lor de vedere.

**IV.** În vederea dezbaterii excepției de neconstituționalitate, supun atenției membrilor plenului următoarele:

1. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.d) din Constituție, precum și ale art.1 alin.(2), ale art.2, 3, 10 și 29 din Legea nr.47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

2. Propun fixarea termenului de judecată, cu citarea părților și a Ministerului Public.

**JUDECĂTOR RAPORTOR,**

**DR. DOINA LIVIA STANCIU**