

DECIZIA nr.416
din 10 iunie 2021

**referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.4¹, art.4², art.4³,
art.4⁴ și art.4⁵ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind
Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență și ale art.3 și art.8
din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea
efectelor pandemiei de COVID-19**

Publicată în Monitorul Oficial nr.814 din 25.08.2021

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel-Marius Morar	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia-Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Daniela Ramona Marițiu	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.4¹, art.4², art.4³, art.4⁴ și art.4⁵ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență și ale art.3 și art.8 din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, excepție ridicată de S.C. MADI SUPER TOYS S.R.L., S.C. MONACO LUNGE CAFFE S.R.L., S.C. CLASIC MARKET S.R.L., S.C. DAK COTYSO AKA S.R.L., S.C. PIZZA CHEF STAR S.R.L., S.C. POWER FORE EVER S.R.L., S.C. DINO S FOOD SHOP S.R.L., în Dosarul nr.1260/46/2020 al Curții de Apel Pitești – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal. Excepția formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.403D/2021.

2. Dezbaterile au avut loc în ședința publică din 8 iunie 2021, în prezența reprezentantului Ministerului Public, procuror Loredana Brezeanu. Dezbaterile au fost consemnate în încheierea de ședință din acea dată, când, având în vedere cererea de întrerupere a deliberărilor pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul cauzei, Curtea, în conformitate cu dispozițiile art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a amânat pronunțarea pentru data de 10 iunie 2021, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, reține următoarele:

3. Prin Încheierea din 29 ianuarie 2021, pronunțată în Dosarul nr.1260/46/2020, **Curtea de Apel Pitești – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.4¹, art.4², art.4³, art.4⁴ și art.4⁵ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență și ale art.3 și art.8 din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19**, excepție ridicată de S.C. MADI SUPER TOYS S.R.L., S.C. MONACO LUNGE CAFFE S.R.L., S.C. CLASIC MARKET S.R.L., S.C. DAK COTYSO AKA S.R.L., S.C. PIZZA CHEF STAR S.R.L., S.C. POWER FORE EVER S.R.L., S.C. DINO S FOOD SHOP S.R.L. Excepția de neconstituționalitate a fost invocată în cadrul soluționării unei acțiuni în anulare a două acte administrative cu caracter normativ prin care se instituie starea de alertă națională și se interzice desfășurarea de activități economice în domeniul HORECA.

4. **În motivarea excepției de neconstituționalitate**, autorii acesteia apreciază că definiția stării de alertă din cadrul art.4¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 este de maximă generalitate, ambiguitate și face un amalgam între termenii „situație de urgență”, „răspuns la situație de urgență” și „amplificare răspuns”. Susține că această definiție determină includerea oricărui element în cadrul ansamblului de măsuri ce se pot institui în cazul stării de alertă. De asemenea, arată că nu există o delimitare clară între noțiunea de „stare de alertă” și cea de „stare de urgență”, fapt ce creează confuzii.

5. Se susține că în ceea ce privește instituirea stării de alertă, legislația nu reglementează o procedură completă de contestare a acesteia. Aceasta reiese și din faptul că starea de alertă și măsurile subsecvente se stabilesc fie prin hotărârea Guvernului, fie prin hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență, fie prin ambele și prin hotărârea Comitetului județean pentru situații de urgență. Or, acest lucru lipsește de claritate și previzibilitate dispoziția criticată, cu consecința unei proceduri de contestare în justiție neclare, incompletă și lipsită de caracterul urgent. Apreciază că Legea fundamentală face referire, în art.73 lit.g) și art.93, la starea de asediu și starea de urgență, fără a face vreo referire la starea de alertă. Or, prin reglementarea acestei noțiuni se eludează prevederile aplicabile în cazul stării de urgență, precum și cele referitoare la competențele și atribuțiile Parlamentului în sfera restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale.

6. Referitor la dispozițiile art.4³ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 se arată că acestea sunt lipsite de claritate și previzibilitate, în condițiile în care starea de alertă națională se declară de către Comitetul Național pentru Situații de Urgență, cu acordul prim-ministrului, care este președintele acestui comitet, nesocotindu-se regimul incompatibilităților funcției de membru al Guvernului.

7. Apreciază că modalitatea de interpretare a dispozițiilor art.3 din Legea nr.55/2020 a determinat o instituire perpetuă a stării de alertă, astfel că măsurile luate nu sunt temporare, lăsând fără conținut unele drepturi și libertăți fundamentale, cu încălcarea art.53 din Legea fundamentală.

8. Autorii excepției susțin că dispozițiile art.8 din Legea nr.55/2020 reglementează posibilitatea suspendării unor activități, fără însă a preciza în cuprinsul articolului că această suspendare trebuie să se realizeze prin lege. Astfel, modalitatea de reglementare nu respectă Decizia Curții Constituționale nr.157 din 13 mai 2020, ceea ce aduce atingere prevederilor art.147 din Constituție. Măsurile cuprinse în art.8 din Legea nr.55/2020, care determină restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale, „sunt imprecis formulate și creează senzația unei delegări de competență către alte organisme ce nu au atribuții de tip legislativ și implicit care astfel iau măsuri de reducere de drepturi și libertăți”.

9. În final, susțin că, deși Legea fundamentală stabilește clar că exercitarea funcției de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții de autoritate, că statul se organizează potrivit principiului separației puterilor în stat, că regimul stării de urgență se reglementează numai prin lege organică, că sunt consfințite dreptul la muncă și accesul liber la o activitate economică, că restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale se poate realiza numai prin lege, în mod proporțional și nediscriminatoriu, legislația în domeniul instituirii stării de alertă și al măsurilor care se adoptă de către Comitetul Național pentru Situații de Urgență și de către Comitetul local al situațiilor de urgență nu țin cont de aceste cerințe.

10. **Curtea de Apel Pitești – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal**, referitor la critica de neconstituționalitate, care vizează lipsa unei definiții clare și complete a stării de alertă și a unei proceduri care să asigure legalitatea măsurilor dispuse, apreciază că sunt incidente, *mutatis mutandis*, cele statuate de Curtea Constituțională prin Decizia nr.157 din 13 mai 2020, paragrafele 61-67, prin care au fost respinse critici similare aduse art.2 lit.f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, în prezent abrogat.

11. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate ce vizează posibilitatea ca în temeiul dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004 să se dispună măsuri de restrângere a exercițiului unor drepturi fundamentale prin acte administrative, instanța judecătorească apreciază că sunt incidente, *mutatis mutandis*, cele reținute de către Curtea Constituțională prin paragrafele 87-90 din decizia anterior menționată.

12. Instanța judecătorească arată că, spre deosebire de măsurile vizate de decizia Curții Constituționale anterior amintită, măsurile contestate de către recurenți în prezenta cauză nu își au temeiul direct în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, ci chiar în textul art.8 din Legea nr.55/2020. Este, astfel, satisfăcut criteriul impus de către instanța de control constituțional prin decizia sus-menționată, în sensul că restricționarea drepturilor și libertăților fundamentale trebuie să se realizeze prin lege.

13. Potrivit prevederilor art.30 alin.(1) din Legea nr.47/1992, încheierea 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.

14. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, raportul întocmit de judecătorul-raportor, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

15. 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, art.3, art.10 și art.29 din Legea nr.47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

16. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl constituie dispozițiile art.4¹, art.4², art.4³, art.4⁴ și art.4⁵ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență și ale art.3 și art.8 din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.361 din 26 aprilie 2004 și aprobată prin Legea nr.15/2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 7 martie 2005. Dispozițiile art.4¹, art.4², art.4³, art.4⁴ și art.4⁵ au fost introduse prin art.II pct.5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.68/2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu incidență în domeniul managementului situațiilor de urgență și al protecției civile, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.391 din 14 mai 2020. Legea nr.55/2020 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.396 din 15 mai 2020. Dispozițiile criticate au următorul cuprins:

- Art.4¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004: „*Starea de alertă reprezintă răspunsul la o situație de urgență de amploare și intensitate deosebite, determinată de unul sau mai multe tipuri de risc, constând într-un ansamblu de măsuri cu caracter temporar, proporționale cu nivelul de gravitate manifestat sau prognozat al acesteia și necesare pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa vieții, sănătății persoanelor, mediului înconjurător, valorilor materiale și culturale importante ori a proprietății.*”;

- Art.4² din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004: „(1) *Starea de alertă se declară la nivel local, al municipiului București, județean sau național, atunci când analiza factorilor de risc indică necesitatea amplificării răspunsului la o situație de urgență, pentru o perioadă limitată de timp, care nu poate fi mai mare de 30 de zile.*

(2) *Stare de alertă poate fi prelungită ori de câte ori analiza factorilor de risc indică necesitatea menținerii răspunsului amplificat pentru o perioadă de timp suplimentară, care nu poate fi mai mare de 30 de zile.*

(3) *Starea de alertă încetează, înainte de împlinirea termenului pentru care a fost declarată ori prelungită, atunci când analiza factorilor de risc indică faptul că nu mai este necesară menținerea unui răspuns amplificat.*

(4) *În aplicarea alin.(1)-(3) se analizează cumulativ următorii factori de risc:*

a) *amplierea situației de urgență, respectiv manifestarea generalizată a tipului de risc la nivel local, al municipiului București, județean sau național;*

b) *intensitatea situației de urgență, respectiv viteza de evoluție, înregistrată sau prognozată, a fenomenelor distructive și gradul de perturbare a stării de normalitate;*

c) *insuficiența și/sau inadecvarea capabilităților de răspuns;*

d) *densitatea demografică în zona afectată de tipul de risc;*

e) *existența și gradul de dezvoltare a infrastructurii adecvate gestionării tipului de risc.*”;

- Art.4³ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004: „(1) *Comitetul local pentru situații de urgență declară, cu acordul prefectului, starea de alertă la nivel local, precum și prelungirea sau încetarea acesteia.*

(2) *Comitetul județean pentru situații de urgență declară, cu acordul ministrului afacerilor interne, starea de alertă la nivelul uneia sau mai multor localități din județ ori la nivelul întregului județ, precum și prelungirea sau încetarea acesteia. Comitetul Municipiului București pentru Situații de Urgență declară, cu acordul ministrului afacerilor interne, starea de alertă la nivelul municipiului București.*

(3) *Comitetul național pentru situații de urgență declară, cu acordul prim-ministrului, starea de alertă la nivelul mai multor județe ori la nivel național, precum și prelungirea sau încetarea acesteia.*

(4) *Hotărârile privind declararea, prelungirea sau încetarea stării de alertă se fundamentează în baza analizei factorilor de risc prevăzuți la art.4¹ de către grupurile de suport tehnico-științific constituite pe tipuri de risc.*”;

- Art.4⁴ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004: „*La declararea stării de alertă și pe durata acesteia comitetele pentru situații de urgență hotărăsc aplicarea, în condițiile legii, a uneia sau mai multor măsuri pentru creșterea capacității de răspuns, pentru asigurarea rezilienței comunităților și pentru diminuarea impactului tipului de risc.*”;

- Art.4⁵ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004: „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.”;

- Art.3 din Legea nr.55/2020: „(1) Starea de alertă se declară la nivel local, județean sau național, atunci când analiza factorilor de risc indică necesitatea amplificării răspunsului la o situație de urgență, pentru o perioadă limitată de timp, care nu poate fi mai mare de 30 de zile.

(2) Starea de alertă poate fi prelungită ori de câte ori analiza factorilor de risc indică necesitatea menținerii răspunsului amplificat pentru o perioadă de timp suplimentară, care nu poate fi mai mare de 30 de zile.

(3) Starea de alertă încetează, înainte de împlinirea termenului pentru care a fost declarată ori prelungită, atunci când analiza factorilor de risc indică faptul că nu mai este necesară menținerea unui răspuns amplificat.

(4) În aplicarea alin.(1)-(3) se analizează cumulativ următorii factori de risc:

- a) amploarea situației de urgență, respectiv manifestarea generalizată a tipului de risc la nivel local, județean sau național;
- b) intensitatea situației de urgență, respectiv viteza de evoluție, înregistrată sau prognozată, a fenomenelor distructive și gradul de perturbare a stării de normalitate;
- c) insuficiența și/sau inadecvarea capacităților de răspuns;
- d) densitatea demografică în zona afectată de tipul de risc;
- e) existența și gradul de dezvoltare a infrastructurii adecvate gestionării tipului de risc.”;

- Art.8 din Legea nr.55/2020: „(1) Pe durata stării de alertă se poate suspenda consumul produselor alimentare și băuturilor alcoolice și nealcoolice în spațiile comune de servire a mesei din restaurante, hoteluri, moteluri, pensiuni, cafenele sau alte localuri publice, atât în interiorul, cât și la terasele din exteriorul acestora.

(2) Pe durata stării de alertă poate fi permisă prepararea hranei și comercializarea produselor alimentare și băuturilor alcoolice care nu se consumă în spațiile menționate la alin.(1), cu excepția teraselor unde se respectă măsurile de protecție sanitară.”

17. Autorii excepției de neconstituționalitate susțin că textele criticate contravin prevederilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(4) referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale, art.1 alin.(5), potrivit căruia în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie, art.41 referitor la munca și protecția socială a muncii, art.47 referitor la nivelul de trai, art.53 referitor la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale, art.73 referitor la categoriile de legi, art.93 referitor la măsurile excepționale, art.105 referitor la incompatibilitățile funcției de membru al Guvernului și art.147 referitor la deciziile Curții Constituționale.

18. Examinând excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.4¹, art.4², art.4³, art.4⁴ și art.4⁵ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, Curtea observă că, prin cererea de chemare în judecată, s-a solicitat, în esență, anularea art.5 și art.6 din anexa la Hotărârea Guvernului nr.1065/2020 și a actelor subsecvente, respectiv a art.38, 39 și 40 din Hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență nr.58/2020 și a art.1, 3 și 4 din Hotărârea Comitetului județean pentru Situații de Urgență Argeș nr.63/2020. Curtea reține că Hotărârea Guvernului nr.1065/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 14 decembrie 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1215 din 11 decembrie 2020. Astfel, Curtea constată că Hotărârea Guvernului anterior menționată reglementează, pe de-o parte, prelungirea stării de alertă pe teritoriul României având în vedere pandemia de COVID-19, iar, pe de altă parte, măsurile care se aplică pe durata stării de alertă pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

19. În acest context, Curtea observă că instituirea și prelungirea stării de alertă în contextul pandemiei de COVID-19 sunt reglementate în mod expres de dispozițiile art.2, 3 și 4 din Legea 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. Potrivit art.72 din acest act normativ, dispozițiile Legii nr.55/2020 se completează cu reglementările de drept comun aplicabile în

materie, în măsura în care acestea din urmă nu contravin prevederilor acestei legi, alin.(2) reglementând, în mod expres, că „pentru starea de alertă instituită pentru prevenirea și combaterea unei pandemii COVID-19, dispozițiile [...] *art.4 alin.(1) lit.b)*, [...] *din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004* privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.361 din 26 aprilie 2004, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.15/2005, cu modificările și completările ulterioare, *nu sunt aplicabile*”. Totodată, Curtea observă că art.4 alin.(1) lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 dispune că „*pe durata situațiilor de urgență sau a stărilor potențial generatoare de situații de urgență se întreprind, în condițiile legii, după caz, acțiuni și măsuri pentru: [...] declararea stării de alertă*”.

20. Curtea constată că dispozițiile art.4¹ - art.4⁵ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 au fost introduse prin art.II pct.5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.68/2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu incidență în domeniul managementului situațiilor de urgență și al protecției civile, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.391 din 14 mai 2020. Curtea reține că, deși ordonanța de urgență, care a introdus articolele anterior menționate, a fost publicată anterior Legii nr.55/2020, din fișa legislativă a legii rezultă că aceasta a fost adoptată de Camera decizională la data de 13 mai 2020, înainte de modificările aduse Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004. În acest context, Curtea reține că, din analiza dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004, rezultă că *art.4 alin.(1) lit.b)* din acest act normativ menționează „*declararea stării de alertă*” ca element ce poate interveni pe durata situațiilor de urgență sau a stărilor potențial generatoare de situații de urgență. Pe de altă parte, în ceea ce privește dispozițiile nou-introduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.68/2020, Curtea observă că prevederile *art.4¹* definesc starea de alertă; prevederile *art.4²* reglementează instituirea/prelungirea/încetarea stării de alertă, precum și factori de risc a căror analiză cumulativă determină instituirea/prelungirea/încetarea stării de alertă; prevederile *art.4³* reglementează organul competent să declare/prelungescă/înceteze starea de alertă la nivel local, la nivelul uneia sau mai multor localități din județ ori la nivelul întregului județ, la nivelul mai multor județe ori la nivel național; prevederile *art.4⁴* reglementează organul competent să dispună, în condițiile legii, una sau mai multe măsuri pentru creșterea capacității de răspuns, pentru asigurarea rezilienței comunităților și pentru diminuarea impactului tipului de risc, *art.4⁵* reglementează elementele obligatorii pe care trebuie să le cuprindă 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. Așa fiind, având în vedere conținutul normativ al dispozițiilor art.4¹ - art.4⁵ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, Curtea apreciază că acestea sunt indisolubil legate de art.4 alin.(1) lit.b) din aceeași ordonanță, în condițiile în care primele articole menționate vin să dezvolte instituția „*declarării stării de alertă*”.

21. Pe de altă parte, Curtea observă că în ceea ce privește Legea nr.55/2020, prevederile art.2 definesc starea de alertă; prevederile art.3 și art.4 reglementează organul competent să declare/prelungescă/înceteze starea de alertă la nivel local, județean sau național, precum și factori de risc a căror analiză cumulativă determină instituirea/prelungirea/încetarea stării de alertă; prevederile art.6 reglementează elementele obligatorii pe care trebuie să le cuprindă 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.

22. Având în vedere obiectul de reglementare și conținutul legislativ al dispozițiilor cuprinse în cele două acte normative, *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004* și, respectiv, *Legea nr.55/2020*, Curtea apreciază că acestea se află într-un raport lege generală - lege specială. Cu alte cuvinte, acest raport este guvernat de regula *lex specialis derogat legi generali*, ceea ce înseamnă că excepțiile sunt cele prevăzute în legea specială și sunt aplicate strict în ceea ce privește situațiile expres determinate în aceasta, urmând ca legea generală - sau dreptul comun, *lato sensu* - să se aplice tuturor celorlalte cazuri. În virtutea principiului *specialia generalibus derogant*, norma specială este cea care derogă de la norma generală, iar o normă generală nu poate înlătura de la aplicare o normă specială, care este de strictă interpretare (a se vedea în acest sens și prevederile art.15 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010).

23. Așa fiind, Curtea apreciază că dispozițiile Legii nr.55/2020 referitoare la declararea/prelungirea/încetarea stării de alertă în cazul pandemiei de COVID-19 reprezintă norme speciale, derogatorii de la dreptul comun în materie, reprezentat de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004. Or, în aceste condiții, Curtea constată că mențiunea de la art.72 alin.(2) din Legea nr.55/2020, potrivit căreia se exclude de la aplicare procedura declarării stării de alertă reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, trebuie interpretată în sensul că inclusiv art.4¹ - art.4⁵ din aceeași ordonanță sunt excluse de la aplicare în cazul declarării sau prelungirii stării de alertă pe teritoriul României în contextul pandemiei de COVID-19.

24. Curtea constată că un alt argument în sensul inaplicabilității dispozițiilor art.4¹ - art.4⁵ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 în cauza de față decurge din faptul că Hotărârea Guvernului nr.1065/2020, a cărei anulare se solicită, reglementează, pe lângă prelungirea stării de alertă pe teritoriul României având în vedere pandemia de COVID-19, însuși măsurile care se aplică pe durata stării de alertă pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19. Potrivit art.2 din această hotărâre, „pe durata prevăzută la art.1 măsurile de prevenire și control al infecțiilor cu coronavirusul SARS-CoV-2, condițiile concrete de aplicare și destinarii acestor măsuri, precum și instituțiile și autoritățile publice care pun în aplicare sau urmăresc respectarea aplicării măsurilor pe durata stării de alertă sunt prevăzute în: a) anexa nr.1 «Măsuri pentru creșterea capacității de răspuns»; b) anexa nr.2 «Măsuri pentru asigurarea rezilienței comunităților»; c) anexa nr.3 «Măsuri pentru diminuarea impactului tipului de risc»”, anexele făcând parte integrantă din hotărâre. Se poate observa că, în cuprinsul anexei nr.3 „Măsuri pentru diminuarea impactului tipului de risc”, au fost reglementate măsuri care se circumscriu restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale, exemple în acest sens fiind interzicerea circulației persoanelor în anumite intervale orare sau în anumite locații (art.2); măsuri referitoare la desfășurarea activității operatorilor economici (art.6, art.10); măsuri referitoare la desfășurarea activității cultelor religioase (art.1 pct.9, 10, 11).

25. În condițiile în care, prin Decizia nr.157 din 13 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.397 din 15 mai 2020, s-a statuat că *dispozițiile art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență sunt constituționale în măsura în care acțiunile și măsurile dispuse pe durata stării de alertă nu vizează restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale*, Curtea constată că declararea stării de alertă prin care se restrânge exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale nu poate avea ca temei dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004, aceasta neputând sta la baza emiterii Hotărârii Guvernului nr.1065/2020.

26. Așa fiind, Curtea constată - cu privire la condițiile de admisibilitate a excepției de neconstituționalitate - că, potrivit jurisprudenței sale, „legătura cu soluționarea cauzei”, în sensul art.29 alin.(1) din Legea nr.47/1992, presupune atât aplicabilitatea textului criticat în cauza dedusă judecării, cât și necesitatea invocării excepției de neconstituționalitate în scopul restabilirii stării de legalitate, condiții ce trebuie îndeplinite cumulativ, pentru a fi satisfăcute exigentele pe care le impun aceste dispoziții legale, în privința pertinentei excepției de neconstituționalitate în desfășurarea procesului (a se vedea Decizia nr.438 din 8 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.600 din 12 august 2014). Prin urmare, condiția relevanței excepției de neconstituționalitate, respectiv a incidenței textului de lege criticat în soluționarea cauzei aflate pe rolul instanței judecătorești, nu trebuie analizată în abstract, ci trebuie verificat în primul rând interesul procesual al invocării excepției de neconstituționalitate, mai ales prin prisma efectelor unei eventuale constatări a neconstituționalității textului de lege criticat. Cu alte cuvinte, excepția de neconstituționalitate trebuie să fie realment utilă pentru soluționarea litigiului în cadrul căruia a fost ridicată. Practic, decizia Curții Constituționale trebuie să fie de natură să producă un efect concret asupra desfășurării procesului, cerința relevanței fiind expresia utilității pe care soluționarea excepției invocate o are în cadrul rezolvării litigiului dintre părți.

27. Or, dispozițiile art.4¹ - art.4⁵ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, a căror neconstituționalitate se critică, nu sunt aplicabile litigiului pendinte, în cadrul căruia a fost ridicată excepția de neconstituționalitate cu un atare obiect. Având în vedere aceste aspecte, Curtea observă că decizia instanței de contencios constituțional nu poate produce un efect concret asupra desfășurării procesului în acest caz, excepția de neconstituționalitate neavând legătură cu soluționarea cauzei în sensul art.29 alin.(1) din Legea nr.47/1992. Având în vedere aceste aspecte, Curtea urmează să respingă, ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.4¹ - art.4⁵ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență.

28. În ceea ce privește excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.8 din Legea nr.55/2020, Curtea observă că, prin Decizia nr.157 din 13 mai 2020, precitată, paragraful 88, a constatat că „este incontestabil faptul că legislația care prevede regimul juridic al unor situații de criză ce impun luarea unor măsuri excepționale presupune un grad mai sporit de generalitate față de legislația aplicabilă în perioada de normalitate, tocmai pentru că particularitățile situației de criză sunt abaterea de la normal (excepționalitatea) și imprevizibilitatea pericolului grav care vizează atât societatea în ansamblul său, cât și fiecare individ în parte. Cu toate acestea, generalitatea normei primare nu poate fi atenuată prin acte infralegale care să completeze cadrul normativ existent. De aceea, măsurile care organizează executarea dispozițiilor legale și particularizează și adaptează respectivele dispoziții la situația de fapt existentă, la domeniile de activitate esențiale pentru gestionarea situației care a generat instituirea stării de alertă nu se pot abate (prin modificări sau completări) de la cadrul circumscris prin normele cu putere de lege, deci nu pot viza drepturi și libertăți fundamentale”.

29. Totodată, Curtea reține că a analizat deja o critică de neconstituționalitate care viza, în esență, faptul că anumite dispoziții legale atribuiau unei autorități administrative competența instituirii unor măsuri care implică restrângerea unor drepturi fundamentale. Curtea a statuat, prin Decizia nr.458 din 25 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.581 din 2 iulie 2020, paragrafele 29 și 30, că din conținutul art.77-79 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, reiese că *„ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și alte asemenea acte ale conducătorilor ministerelor și ai celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului. În formula introductivă a acestor acte normative vor fi cuprinse toate temeiurile juridice prevăzute la art.42 alin.(4)”*. De asemenea, se precizează că *„ordinele, instrucțiunile și alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora”*, precum și că *„ordinele și instrucțiunile se vor elabora în termenul prevăzut de actul superior sau, după caz, într-un termen util care să facă posibilă ducerea lor la îndeplinire”*. Prin urmare, Curtea a reținut că dispozițiile legale care conferă ministrului sănătății competența de a stabili măsurile privind prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență generate de epidemii, precum și bolile transmisibile pentru care declararea, tratamentul sau internarea sunt obligatorii echivalează cu o competență de a emite ordine, respectiv acte administrative normative supuse unui regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii și în limitele stabilite de aceasta.

30. Totodată, Curtea, în paragraful 32 al deciziei anterior menționate, a precizat, cu valoare de principiu că, în măsura în care instituirea acțiunilor ce se impun pentru prevenirea și gestionarea acestor situații implică restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale, actele normative în executarea cărora ministrul sănătății emite ordinul trebuie să se subordoneze, la rândul lor, condițiilor constituționale referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. Astfel, în paragraful 33 al aceleiași decizii, Curtea a amintit că, potrivit celor statuate în jurisprudența sa, restrângerea exercițiului unui drept sau al unei libertăți fundamentale poate fi reglementată, cu respectarea prevederilor art.53 din Legea fundamentală, dacă: este prevăzută prin lege; se impune restrângerea dreptului sau a libertății; restrângerea se circumscrie motivelor expres prevăzute de textul constituțional, și anume 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; măsura este necesară într-o societate democratică; restrângerea este proporțională cu situația care a determinat-o; este aplicată în mod nediscriminatoriu; nu aduce atingere existenței dreptului sau a libertății [Decizia nr.874 din 25 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.433 din 28 iunie 2010].

31. Așa fiind, Curtea a apreciat, prin paragraful 37 al aceleiași decizii, că reglementarea care consacră „competența ministrului sănătății de a emite ordine în vederea instituirii unor măsuri pentru prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență generate de epidemii nu este contrară prevederilor Legii fundamentale, ci constituie o expresie a rolului administrației publice de a asigura executarea legii și de a satisface interesul general al societății - în cazul concret, ocrotirea sănătății publice - prin acte emise în regim de putere publică. O eventuală depășire a cadrului constituțional și legal în care ministrul sănătății acționează în aplicarea textului de lege analizat poate fi supusă controlului instanței de contencios administrativ, nereprezentând un aspect ce revine controlului Curții Constituționale”.

32. Având în vedere aspectele anterior menționate, Curtea constată că a realizat o distincție între necesitatea reglementării la nivel de lege - ca act de reglementare primară adoptat de către Parlament - a măsurilor concrete prin care se restrânge exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale, pe de-o parte, și punerea în executare a acestor măsuri de către organele competente, prin mijloace specifice, pe de altă parte.

33. În acest context jurisprudențial, Curtea observă că dispozițiile art.8 din Legea nr.55/2020 reglementează, în esență, posibilitatea suspendării, pe durata stării de alertă, a consumului produselor alimentare și băuturilor alcoolice și nealcoolice în spațiile comune de servire a mesei din restaurante, hoteluri, moteluri, pensiuni, cafenele sau alte localuri publice, atât în interiorul, cât și la terasele din exteriorul acestora. Măsura reglementată de articolul criticat se circumscrie categoriei măsurilor sectoriale adoptate în domeniul economic pentru diminuarea impactului tipului de risc, potrivit art.5 alin.(3) lit.f) din Legea nr.55/2020. Așa fiind, rezultă că măsura în cauză, prin specificul său, se circumscrie restrângerii exercițiului libertății economice prevăzute de art.45 din Legea fundamentală, astfel încât reglementarea acesteia trebuie să respecte cerințele stabilite de către instanța de contencios constituțional în jurisprudența sa. Or, Curtea observă că măsura restrângerii exercițiului libertății

economice este expres prevăzută de Legea nr.55/2020, act de reglementare primară, adoptat de către Parlament.

34. În continuare, Curtea constată că dispozițiile art.8 din Legea nr.55/2020 respectă cerințele de claritate și previzibilitate, astfel încât nu poate fi reținută nici critica potrivit căreia acestea „sunt imprecis formulate și creează senzația unei delegări de competență către alte organisme ce nu au atribuții de tip legislativ și implicit care astfel iau măsuri de reducere de drepturi și libertăți”. Astfel, Curtea Constituțională a constatat, de principiu, că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și de clar pentru a putea fi aplicat (a se vedea în acest sens, spre exemplu, Decizia nr.189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010, sau Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012). În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza *Sissanis împotriva României*, paragraful 66). O lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu afectează însă previzibilitatea legii (în acest sens sunt, spre exemplu, Decizia Curții Constituționale nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, și Decizia Curții Constituționale nr.743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.579 din 16 august 2011, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, spre exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 29, Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Wingrove împotriva Regatului Unit*, paragraful 40, sau Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în Cauza *Leempoel & S.A. ED. Cine Revue împotriva Belgiei*, paragraful 59).

35. Curtea constată că toate noțiunile utilizate în cuprinsul art.8 din Legea nr.55/2020 au un conținut clar și ușor determinabil de către destinatarul normei. Astfel, Curtea constată că, potrivit Dicționarului explicativ al limbii române, termenul „a suspenda” are înțelesul de a întrerupe, a amâna, a opri temporar o activitate, iar cel de „consum” semnifică utilizarea de către populație și administrație a bunurilor materiale și a serviciilor în scopul satisfacerii nevoilor personale și colective.

36. În ceea ce privește noțiunea de „produs alimentar”, Curtea observă că, potrivit art.2 din Regulamentul (CE) nr.178/2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare, aceasta (sau noțiunea de „aliment”) înseamnă orice substanță sau produs, indiferent dacă este prelucrat, parțial prelucrat sau neprelucrat, destinat sau prevăzut în mod rezonabil a fi ingerat de oameni. „Produsele alimentare” includ băuturile, guma de mestecat și orice substanță, inclusiv apa, încorporată în mod intenționat în produse alimentare în timpul producerii, preparării sau tratării lor. Ele includ apa după punctul de conformitate, așa cum este definit la articolul 6 din Directiva 98/83/CE și fără a aduce atingere cerințelor Directivelor 80/778/CEE și 98/83/CE. De asemenea, regulamentul, în același articol, stabilește ce nu poate fi inclus în această categorie, de exemplu, hrana pentru animale, animalele vii, în afara cazurilor în care ele sunt pregătite pentru introducerea pe piață pentru consumul uman, plantele înainte de a fi recoltate etc.

37. Totodată, Curtea constată că noțiunile utilizate de legiuitor în cuprinsul art.8 din Legea nr.55/2020, referitoare la „băuturi alcoolice”, „băuturi nealcoolice”, „restaurante”, „hoteluri”, „moteluri”, „pensiuni”, „cafenele”, „alte localuri publice”, „terase din exteriorul acestora”, pot fi înțelese pe deplin, în condițiile legislației în vigoare, reprezentată, de exemplu de Hotărârea Guvernului nr.843/1999 privind încadrarea pe tipuri a unităților de alimentație publică neincluse în structurile de primire turistice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.510 din 21 octombrie 1999, sau Ordonanța Guvernului nr.58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.309 din 26 august 1998, Ordinul ministrului agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale nr.128/2006 privind aprobarea Normelor tehnice pentru producerea și comercializarea vinurilor spumante cu denumire de origine controlată (DOC) și a nivelului sumelor

percepute ca taxe pentru eliberarea Autorizației de producător de struguri destinați obținerii de vinuri spumante cu denumire de origine controlată (DOC) și a Certificatului de atestare a dreptului de comercializare a vinurilor spumante cu denumire de origine controlată (DOC), publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.224 din 13 martie 2006, Ordinul viceprim-ministrului, ministrul agriculturii și dezvoltării rurale, al ministrului sănătății și al președintelui Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor nr.1541/1219/433/2014 privind aprobarea Normelor tehnice de producere, etichetare și punere în circulație a băuturilor alcoolice fermentate, altele decât berea și vinul, destinate consumului uman ca atare, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.525 din 15 iulie 2015 etc.

38. În ceea ce privește celelalte susțineri referitoare la dispozițiile art.8 din Legea nr.55/2020, Curtea constată că acestea se circumscriu unei enumerări a unor drepturi/libertăți/principii constituționale, autoarele excepției nearătând, în concret, în ce mod acestea sunt încălcate.

39. Având în vedere aceste aspecte, Curtea constată că excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.8 din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 este neîntemeiată.

40. În continuare, examinând excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.3 din Legea nr.55/2020, Curtea observă că autoarele susțin că modalitatea de interpretare a acestor dispoziții legale a determinat instituirea perpetuă a stării de alertă, astfel că măsurile luate nu sunt temporare, lăsând fără conținut unele drepturi și libertăți fundamentale, cu încălcarea art.53 din Legea fundamentală.

41. Curtea reține că, prin Decizia nr.712 din 4 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 15 ianuarie 2015, paragrafele 21, 22 și 24, a constatat că drepturile fundamentale, care nu sunt absolute prin natura lor, pot fi supuse unor limitări rezonabile printr-o reglementare etatică. Atât timp cât textele legale criticate, prin soluția legislativă promovată, nu reglementează cu privire la configurarea normativă a acestor drepturi, respectiv cu privire la stabilirea conținutului și limitelor acestora, ci se referă la o restrângere a exercitării drepturilor, este incident art.53 din Legea fundamentală. Curtea a constatat că, din analiza art.53 din Legea fundamentală, reies condițiile care trebuie îndeplinite pentru restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți, respectiv: domeniul să vizeze doar drepturile fundamentale, și nu orice drepturi subiective de natură legală sau convențională; restrângerea exercițiului acestor drepturi să poată fi îndeplinită numai prin lege; restrângerea să poată opera numai dacă se impune și doar dacă este necesară într-o societate democratică, restrângerea să poată opera numai în una din ipotezele limitativ enumerate de art.53 din Constituție; restrângerea să fie proporțională cu cauza, restrângerea să fie nediscriminatorie; restrângerea să nu afecteze substanța dreptului (a se vedea și Decizia nr.874 din 25 iunie 2010, precitată).

42. În ceea ce privește analiza proporționalității ingerinței, Curtea a reținut că principiul proporționalității, astfel cum este reglementat în ipoteza particulară a art.53 din Constituție, presupune caracterul excepțional al restrângerilor exercițiului drepturilor sau libertăților fundamentale, ceea ce implică, în mod necesar, și caracterul lor temporar. Din moment ce autoritățile publice pot recurge la restrângerea exercițiului unor drepturi în lipsa unor alte soluții, pentru salvagardarea valorilor statului democratic, este logic ca această măsură gravă să înceteze de îndată ce a încetat și cauza care a provocat-o. Curtea a reiterat faptul că acesta este și sensul dat dispozițiilor art.53 din Legea fundamentală de către Curtea Constituțională, prin jurisprudența sa constantă.

43. În ceea ce privește proporționalitatea unei măsuri de restrângere a exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale din perspectiva duratei pentru care aceasta se impune, Curtea, prin Decizia nr.17 din 17 ianuarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.261 din 13 aprilie 2017, paragraful 48, a constatat „existența unei proporționalități obiective ce se circumscrie stabilirii de către legiuitor a termenului maxim pentru care măsura poate fi dispusă și de o proporționalitate subiectivă ce se circumscrie situației de fapt și de drept” existentă la momentul dispunerii măsurii. Curtea a apreciat că analiza proporționalității obiective ține de resortul contenciosului constituțional, pe când analiza proporționalității subiective ține de resortul instanței judecătorești chemate să se pronunțe asupra luării/prelungirii acestei măsuri.

44. În acest context, din perspectiva proporționalității obiective, Curtea observă că dispozițiile art.3 și ale art.4 alin.(1) și (2) din Legea nr.55/2020 reglementează procedura declarării și prelungirii stării de alertă în contextul pandemiei de COVID-19. Astfel, starea de alertă se dispune pentru o perioadă limitată de timp, care nu poate fi mai mare de 30 de zile, putând fi prelungită ori de câte ori analiza factorilor de risc indică necesitatea menținerii răspunsului amplificat pentru o perioadă de timp suplimentară, care nu poate fi mai mare de 30 de zile. Din analiza dispozițiilor anterior menționate rezultă că în cazul declarării și prelungirii stării de alertă în cazul pandemiei de COVID-19, legiuitorul nu a prevăzut o durată maximă pentru care aceasta se poate dispune.

45. În aceste condiții, Curtea reține că măsurile de restrângere a exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale se circumscriu motivelor expres prevăzute de textul constituțional, și

anume 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. Din cele anterior expuse, rezultă, pe de-o parte, că situațiile ce intră în categoriile anterior menționate sunt diverse, iar, pe de altă parte, că măsurile necesar a fi adoptate, pentru a răspunde cât mai bine imperativelor urmărite, trebuie să țină seama de specificul fiecărei categorii, fiind caracterizate, de asemenea, prin diversitate.

46. Totodată, Curtea constată că situațiile ce intră în categoriile anterior menționate pot conține elemente predictibile/cuantificabile care fac posibilă reglementarea unei durate maxime pentru care măsura restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale poate fi dispusă. De exemplu, legiuitorul a reglementat durata maximă a măsurilor preventive dispuse în cursul procesului penal; durata totală a măsurilor de supraveghere tehnică, cu privire la aceeași persoană și aceeași faptă, în aceeași cauză; durata interdicției de a exercita o funcție sau o demnitate publică în condițiile Legii nr.176/2010 etc. Pe de altă parte, există situații care fac necesară adoptarea unor măsuri de restrângere a exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale, dar a căror cronologie de desfășurare - apariția, evoluția și încetarea acestora - nu poate fi prevăzută/anticipată cu certitudine, astfel că reglementarea unei durate maxime pentru care aceste măsuri pot fi aplicabile se circumscrie unui demers imposibil de realizat de către legiuitor.

47. În cazul dedus controlului de constituționalitate, Curtea observă că dispozițiile criticate reglementează declararea/prelungirea stării de alertă în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19. Or, este evident că apariția, evoluția și încetarea pandemiei de COVID-19 nu reprezintă aspecte/împrejurări ce pot fi caracterizate prin certitudine, elementele ce influențează aceste etape de desfășurare nefiind predictibile/cuantificabile. Așa fiind, Curtea apreciază că legiuitorul se află într-o imposibilitate obiectivă de a reglementa o durată maximă pentru care se poate institui starea de alertă în cazul pandemiei de COVID-19.

48. Cu toate acestea, Curtea apreciază că legiuitorul trebuie să compenseze această imposibilitate obiectivă prin reglementarea unui ansamblu legislativ complet, clar și previzibil, în materia declarării/prelungirii stării de alertă în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19, menit să asigure respectarea principiului proporționalității. Astfel, legiuitorul trebuie să reglementeze, de exemplu, organul ce poate dispune această măsură, definirea măsurii, condițiile ce stau la baza dispunerii/prelungirii măsurii, durata maximă a fiecărei dispunerii/prelungiri, conținutul acesteia, calea de atac etc.

49. Având în vedere aceste aspecte, Curtea reține că, potrivit art.2 din Legea nr.55/2020, starea de alertă reprezintă răspunsul la o situație de urgență de amploare și intensitate deosebite, determinată de unul sau mai multe tipuri de risc, constând într-un ansamblu de măsuri cu caracter temporar, proporționale cu nivelul de gravitate manifestat sau prognozat al acesteia și necesare pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa vieții, sănătății persoanelor, mediului înconjurător, valorilor materiale și culturale importante ori a proprietății. Dispozițiile art.3 și art.4 din același act normativ reglementează organul competent să dispună/prelungescă starea de alertă, iar factorii de risc ce trebuie analizați, cumulativ, cu ocazia dispunerii/prelungirii stării de alertă sunt enumerați la alin.(4) al art.3 al Legii nr.55/2020 și se referă la amploarea situației de urgență, respectiv manifestarea generalizată a tipului de risc la nivel local, județean sau național; intensitatea situației de urgență, respectiv viteza de evoluție, înregistrată sau prognozată, a fenomenelor distructive și gradul de perturbare a stării de normalitate; insuficiența și/sau inadecvarea capacităților de răspuns; densitatea demografică în zona afectată de tipul de risc; existența și gradul de dezvoltare a infrastructurii adecvate gestionării tipului de risc.

50. De asemenea, durata maximă a fiecărei dispunerii/prelungiri este reglementată expres în art.3 alin.(1) și (2) și art.4 alin.(1) din Legea nr.55/2020, precizându-se că starea de alertă se dispune pentru o perioadă limitată de timp, care nu poate fi mai mare de 30 de zile, putând fi prelungită ori de câte ori analiza factorilor de risc indică necesitatea menținerii răspunsului amplificat pentru o perioadă de timp suplimentară, care nu poate fi mai mare de 30 de zile. Totodată, dispozițiile art.3 alin.(3) din aceeași lege prevăd că starea de alertă încetează, înainte de împlinirea termenului pentru care a fost declarată ori prelungită, atunci când analiza factorilor de risc indică faptul că nu mai este necesară menținerea unui răspuns amplificat. Acest fapt presupune că organele competente analizează constant dacă se mențin condițiile care au impus instituirea stării de alertă sau acestea au dispărut, având posibilitatea de a decide încetarea stării de alertă înainte de expirarea duratei pentru care a fost dispusă.

51. Prevederile art.6 din actul normativ anterior menționat stabilesc elementele obligatorii pe care trebuie să le conțină 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. Totodată, se observă că în capitolul II al Legii nr.55/2020 sunt reglementate măsurile sectoriale ce se pot dispune în domeniul economic, domeniul sănătății, domeniul muncii și protecției sociale, domeniul transporturilor și

infrastructurii, domeniul educației și cercetării, domeniul tineretului și sportului, domeniul culturii și cultelor, domeniul insolvenței și domeniul executării pedepselor, măsurilor educative și a altor măsuri dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal. Din reglementarea acestor măsuri rezultă că acestea nu se impun automat ca urmare a instituirii/prelungerii stării de alertă, ci aplicarea acestora se va realiza în urma aprecierii, în funcție de situația concretă de risc epidemiologic, a celor mai adecvate măsuri necesar a fi aplicate în scopul prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19.

52. În ceea ce privește contestarea hotărârilor Guvernului prin care se dispune/prelungeste starea de alertă în cazul pandemiei de COVID-19, Curtea reține *mutatis mutandis* cele constatate în Decizia nr.157 din 13 mai 2020, paragrafele 64 și 65. Cu acel prilej, Curtea a reținut că „în emiterea deciziilor, ordinelor și a dispozițiilor, organismele, organele și structurile abilitate în managementul situațiilor de urgență acționează ca organe de stat, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public. Așadar, potrivit dispozițiilor Legii nr.554/2004 a contenciosului administrativ, acestea sunt acte administrative emise de entități administrative în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice. [...], întrucât reglementează o serie de reguli general obligatorii, autoritățile statului fiind însărcinate cu ducerea la îndeplinire a măsurilor adoptate, iar persoanele fizice și juridice având obligația de a respecta cele statuate în cuprinsul actului, rezultă că, din perspectiva conținutului, hotărârea de declarare a stării de alertă este un act administrativ cu caracter normativ. Celelalte acte administrative emise de organismele, organele și structurile abilitate în managementul situațiilor de urgență pot avea caracter normativ sau individual, în funcție de obiectul de reglementare, respectiv măsurile pe care le cuprind, și de sfera persoanelor cărora li se adresează”.

53. Așa fiind, Curtea constată că, deși în cauza de față temeiul adoptării hotărârilor Guvernului de instituire/prelungire/încetare a stării de alertă și a actelor subsecvente acestora îl reprezintă Legea nr.55/2020, aceste acte își păstrează natura juridică de acte administrative normative sau individuale, după caz. Din perspectiva accesului efectiv la justiție, stabilirea acestei naturi juridice determină incidența reglementărilor de drept comun aplicabile în materie, circumscrise în cazul de față Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, pe de-o parte, și adoptarea de către legiuitor a unor reglementări specifice (de exemplu, termene foarte scurte de soluționare a cauzelor) care să dea eficiență accesului la justiție, pe de altă parte.

54. Curtea constată că în măsura în care ansamblul legislativ actual nu asigură un acces la justiție efectiv în cazul contestării dispunerii/prelungerii/încetării stării de alertă în cazul pandemiei de COVID-19 și a actelor subsecvente, se ajunge la încălcarea principiului proporționalității restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale, prin incompleta reglementare a garanțiilor ce trebuie adoptate de către legiuitor în acest caz.

55. Curtea constată că, prin Decizia nr.392 din 8 iunie 2021, nepublicată la data pronunțării prezentei decizii, a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că 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 prelungeste sau se încetează starea de alertă, precum și a ordinelor și instrucțiunilor prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă, sunt neconstituționale.

56. Prin decizia anterior menționată, Curtea a constatat că în măsura în care prevederile art.126 alin.(6) din Constituție consacră controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ, iar dispozițiile art.72 alin.(2) din Legea nr.55/2020 exclud, în mod expres, aplicarea Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, rezultă că dispozițiile art.72 alin.(1) din Legea nr.55/2020 relevă o reglementare lipsită de claritate și predictibilitate în ceea ce privește stabilirea procedurii jurisdicționale aplicabile acestor acțiuni în contencios administrativ, din conținutul normei neputându-se decela care sunt „*reglementările de drept comun aplicabile în materie*”. Curtea a observat că lipsa de claritate a reglementării are consecințe directe asupra exercitării dreptului de acces la justiție și a dreptului consacrat de art.52 alin.(1) din Constituție, persoana interesată să atace în justiție o hotărâre a Guvernului ori un ordin sau o instrucțiune emisă în temeiul Legii nr.55/2020 neputând identifica reglementările procedurale aplicabile, astfel încât să se conformeze acestora.

57. Curtea Constituțională a constatat că simpla trimitere cu caracter general pe care dispozițiile de lege analizate o fac la prevederile de drept comun în materie, în condițiile în care reglementările Legii contenciosului administrativ nr.554/2004 sunt excluse în mod expres de la aplicare, nu întrunește condițiile de claritate și previzibilitate necesare asigurării dreptului de acces liber la justiție, fiind înfrânte, în consecință, prevederile constituționale ale art.21 și art.52. În cazul atacării în justiție a

hotărârilor Guvernului, a ordinelor sau a instrucțiunilor miniștrilor emise în vederea punerii în aplicare a unor măsuri pe durata stării de alertă, în temeiul Legii nr.55/2020, asigurarea unui acces la justiție efectiv, în sensul mai sus reținut, 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. Or, aceste efecte ale hotărârii judecătorești nu ar putea fi obținute decât în măsura în care pronunțarea acesteia ar avea loc în termenul de aplicabilitate al acestor acte administrative, care este de cel mult 30 de zile de la intrarea lor în vigoare, așa cum reiese din dispozițiile art.3 alin.(1) și (2) și ale art.4 alin.(1) din Legea nr.55/2020.

58. Curtea a constatat că dispozițiile Legii nr.55/2020 nu conțin niciun fel de dispoziții procedurale care să garanteze soluționarea cauzelor referitoare la actele administrative de declarare sau prelungire a stării de alertă într-un termen scurt, care să asigure un drept efectiv de acces la justiție. Sub acest aspect, Curtea a observat că nici dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr.554/2004 nu ar răspunde acestor exigențe. Chiar dacă ar urgenta soluționarea acțiunilor referitoare la actele normative prin care se instituie starea de alertă, instanța de judecată este ținută să asigure îndeplinirea cerințelor referitoare la citarea legală a părților și a dreptului părții adverse de a depune întâmpinare, care trebuie comunicată apoi reclamantului cu cel puțin 15 zile înainte de primul termen de judecată [art.17 alin.(1) din Legea nr.554/2004]. Dispozițiile de lege prevăd un termen de cel mult 30 de zile în care hotărârile pot fi redactate, precum și faptul că acestea pot fi atacate cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare [art.20 alin.(1) din Legea nr.554/2004]. Deși regula este aceea a suspendării executării actului administrativ atacat până la soluționarea de urgență a recursului [art.20 alin.(2) din Legea nr.554/2004], Curtea constată că, în ceea ce privește acele acte administrative emise pentru înlăturarea consecințelor epidemiilor, suspendarea nu este posibilă [art.5 alin.(3) din Legea nr.554/2004].

59. Prin urmare, aplicarea procedurii de judecată reglementate de Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 ar face imposibilă pronunțarea unei hotărâri într-un termen mai scurt de 30 de zile, astfel încât efectele acestei hotărâri nu ar fi apte să înlătore în mod concret consecințele actelor administrative emise în temeiul Legii nr.55/2020. Având în vedere toate aceste aspecte, Curtea a apreciat că dispozițiile art.72 alin.(2) din Legea nr.55/2020, cu referire la art.42 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004, 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 prelungeste sau 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, fiind contrare prevederilor art.1 alin.(5), ale art.21 și ale art.52 alin.(1) din Constituție.

60. Curtea a subliniat că, în vederea înlăturării viciului de neconstituționalitate constatat și a asigurării 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 unor hotărâri ale Guvernului, ordine sau instrucțiuni ale miniștrilor pentru punerea în aplicare a unor măsuri pe durata stării de alertă, în temeiul Legii nr.55/2020, legiuitorul este chemat 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 înlătore în mod concret și eficient consecințele actelor administrative atacate, în perioada în care acestea produc efecte.

61. Așa fiind, Curtea constată că viciul de neconstituționalitate circumscris inexistenței unei căi de atac efective în ceea ce privește contestarea hotărârilor Guvernului prin care se instituie, se prelungeste sau încetează starea de alertă și a actelor subsecvente a fost sancționat prin pronunțarea Deciziei nr.392 din 8 iunie 2021.

62. Curtea constată că, potrivit dispozițiilor art.147 alin.(4) din Constituție, deciziile pronunțate de Curtea Constituțională sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, având aceleași efecte pentru toate autoritățile publice și toate subiectele individuale de drept. Decizia prin care Curtea Constituțională, în exercitarea controlului concret, *a posteriori*, admite sesizarea de neconstituționalitate este obligatorie și produce efecte *erga omnes*, determinând obligația legiuitorului, potrivit art.147 alin.(1) din Constituție, de a pune de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Legii fundamentale.

63. Totodată, Curtea constată că reglementarea concretă a elementelor care determină efectivitatea accesului la justiție în cazul contestării hotărârilor Guvernului prin care se instituie, se prelungeste sau încetează starea de alertă și a actelor subsecvente reprezintă o obligație pozitivă ce intră în competența legiuitorului, acesta fiind obligat să intervină prin adoptarea unui cadru legislativ, care să respecte principiul proporționalității restrângerii exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale.

64. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art.146 lit.d) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.1-3, al art.11 alin.(1) lit.A.d) și al art.29 din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

1. Respinge, ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.4¹, art.4², art.4³, art.4⁴ și art.4⁵ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, excepție ridicată de S.C. MADI SUPER TOYS S.R.L., S.C. MONACO LUNGE CAFFE SRL, S.C. CLASIC MARKET S.R.L., S.C. DAK COTYSO AKA S.R.L., S.C. PIZZA CHEF STAR S.R.L., S.C. POWER FORE EVER S.R.L., S.C. DINO S FOOD SHOP S.R.L. în Dosarul nr.1260/46/2020 al Curții de Apel Pitești – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal.

2. Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de aceleași autoare în același dosar al aceleiași instanțe și constată că dispozițiile art.3 și art.8 din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Curții de Apel Pitești – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 10 iunie 2021.