

**DECIZIA nr.594  
din 15 iulie 2020**

**asupra obiecției de neconstituționalitate  
a Legii privind acordarea de măști pentru protecția cetățenilor români  
de virusul COVID-19**

**Publicată în Monitorul Oficial nr.628 din 17.07.2020**

Valer Dorneanu	— președinte
Cristian Deliorga	— judecător
Marian Enache	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Elena Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Marieta Safta	— prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate referitoare la Legea privind acordarea de măști pentru protecția cetățenilor români de virusul COVID-19, formulată de Guvernul României.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, al art.11 alin.(l) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3620 din 1 iulie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr. 852 A/2020.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** se susține că legea criticată contravine principiului securității juridice, reglementat de art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție, în componenta sa privind calitatea și previzibilitatea legii. Se invocă, de asemenea, și încălcarea, prin textul alin.(1) al art.2 din lege, a principiului concurenței loiale, cu referire la art.135 alin.(2) lit.a) din Constituție.

4. Se arată, în acest sens, că o parte dintre textele legii reiau în mod identic sau similar soluții propuse prin textele Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2020. Astfel, soluțiile propuse la lit.a) – lit.d) ale art.1 le reiau identic pe cele din textele lit.a) - lit.d) ale art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2020; alin.(1) al art.3 reia în mod identic textul primei teze a alin.(2) al art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2020; soluția propusă la alin.(2) al art.3 reia parțial, în mod identic, alin.(3) al art.4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2020; soluția propusă la alin.(2) al art.2 rezultă clar din alin.(1) al art.2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2020.

5. Se creează astfel, în opinia Guvernului, paralelisme legislative, interzise prin dispozițiile art.16 din Legea nr.24/2000, sens în care este invocată jurisprudența Curții Constituționale prin care s-a statuat că existența unor asemenea paralelisme conduce la încălcarea art.1 alin.(5) din Constituția României în componenta sa privind calitatea legii. Se apreciază ca fiind relevantă Decizia Curții Constituționale nr.242 din 3 iunie 2020 și se citează considerentele acesteia cuprinse la paragrafele 78-89, în care Curtea a analizat problematica paralelismelor legislative și relevanța constituțională a acestora, din perspectiva prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție.

6. În continuare, se susține că, pe lângă paralelismele create prin dispozițiile legii având același obiect de reglementare cu cel al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2000, respectiv acordarea de măști de protecție acelorași categorii de persoane, se prefigurează și o stare de incertitudine juridică generată de dispozițiile contradictorii dintre cele două acte normative. Drept consecință, destinatarii normei nu vor ști ce drepturi li se cuvin, iar autoritățile cu atribuții de punere în aplicare a acestor prevederi se vor confrunta, de asemenea, cu dificultăți în ceea ce privește acordarea și cuantumul stimulentei de risc. Se citează, în acest sens, considerente cuprinse în Decizia Curții Constituționale nr.26 din 18 ianuarie 2012 referitoare la principiul securității juridice.

7. Se mai susține și că textul alin.(1) al art.2 din lege încalcă art.135 alin.(2) lit.a) din Constituție, având în vedere că „reglementarea faptului că achiziția de măști se face preponderent de la «producători interni» pune într-o situație defavorabilă ceilalți producători europeni și nu asigură «protecția concurenței loiale» conform textului constituțional.”

8. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) și ale art.17 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Avocatului Poporului pentru a transmite punctele lor de vedere.

9. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis punctul său de vedere prin care solicită respingerea sesizării de neconstituționalitate. Arată, în esență, că proiectul legii criticate a intrat în procedură legislativă cu o lună înainte de momentul în care Guvernul României a constatat că există o situație de necesitate care impune luarea unor astfel de măsuri și a procedat la emiterea unei ordonanțe de urgență. Se apreciază că ”în speță, Guvernul a sfidat rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare (...) creând un precedent foarte periculos, tocmai Guvernul fiind cel care a încălcat principiul securității juridice.” Potrivit punctului de vedere exprimat, ”autoritatea executivă și-a depășit competențele prin extinderea atribuțiilor Guvernului și substituirea acestuia în competențele de legiferare ale Parlamentului”, iar ”emiterea unei ordonanțe de urgență cu același obiect de reglementare cu cel al legii ce se afla în plin proces de legiferare la Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, este de natură chiar să declanșeze un conflict juridic de natură constituțională între executiv și Parlament”. Se mai consideră că ordonanța de urgență a Guvernului astfel adoptată încalcă prevederile constituționale cuprinse în art.115 alin.(6), referitoare la delegarea legislativă, arătându-se că prin emiterea Ordonanței de urgență nr.78/2020, Guvernul nu a făcut decât să procedeze la încălcarea dreptului fundamental la sănătate prin constatarea cu mare întârziere a situației extraordinare în care se află România, generând astfel o situație de instabilitate și incoerență legislativă, cu consecințe negative asupra aplicării legii la cazurile concrete. Se subliniază faptul că legea adoptată de Parlament prevede aplicarea pe perioada întregii pandemii de COVID-19, declarată oficial de către Organizația Mondială a Sănătății. Se invocă Decizia Curții Constituționale nr.1431 din 3 noiembrie 2010, arătându-se că prin decizia menționată Curtea Constituțională a statuat că Executivul nu poate întrerupe un proces de legiferare. Se conchide că ”puterea executivă, mai exact Guvernul, avea obligația legală de a aștepta finalizarea procedurii parlamentare cu privire la proiectul de lege aflat în dezbateră parlamentară.”

10. **Președintele Senatului și Avocatul Poporului** nu au transmis puncte de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

#### CURTEA,

examinând sesizarea de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

11. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate.

12. Astfel, autorul sesizării este Guvernul României, titular al dreptului de sesizare a Curții Constituționale, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) din Constituție.

Obiectul sesizării îl constituie o lege adoptată de Parlament, dar nepromulgată, încadrându-se deci în dispozițiile art.146 lit.a) din Constituție. Cât privește termenul de sesizare a Curții Constituționale, se constată că, în calitate de Cameră decizională, Camera Deputaților a adoptat legea pe data de 10 iunie 2020, iar la data de 12 iunie 2020 aceasta a fost înaintată, pentru promulgare, Președintelui României. Sesizarea Guvernului a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 1 iulie 2020, așadar în interiorul termenului de 20 de zile prevăzut în art.77 alin.(1) din Constituție. Rezultă, prin urmare, că sesizarea este admisibilă sub aspectele analizate: autor, obiect, termen.

13. Dispozițiile constituționale invocate sunt cuprinse în art. 1 alin. (3) și (5), care consacră principiul securității juridice în statul de drept și cele cuprinse în art.135 alin.(2) lit.a), potrivit cărora statul trebuie să asigure protecția concurenței loiale.

#### **Analiza criticilor de neconstituționalitate**

***(1) Susținerea privind încălcarea principiului securității juridice, reglementat de art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție, cu referire la calitatea și previzibilitatea legii***

14. Se invocă, în esență, un paralelism legislativ determinat de faptul că o parte dintre textele legii reiau în mod identic sau similar soluții propuse prin textele Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2020. Se încalcă astfel, potrivit sesizării, prevederile art.16 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și se prefigurează o stare de incertitudine juridică generată de dispozițiile contradictorii dintre cele două acte normative.

15. Față de aceste critici, Curtea observă că, prin jurisprudența sa, a reținut relevanța normelor de tehnică legislativă în controlul de constituționalitate, arătând că, deși nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații ce respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare (Decizia nr.420 din 3 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.883 din 1 noiembrie 2019, par.59). Ca urmare, Curtea a reținut, atunci când a

constatat încălcarea principiului securității juridice, și criteriile derivând din normele de tehnică legislativă a căror respectare ar fi condus la adoptarea unui act normativ care să respecte cerințele de calitate a legii.

16. În ceea ce privește art.16 alin.(1) și (2) 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, invocat de autorul sesizării, acesta are următorul cuprins: „(1) În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere. (2) În cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice”. Sub acest aspect, examinând jurisprudența Curții Constituționale, se constată că instanța constituțională a fost chemată de mai multe ori să se pronunțe asupra încălcării art.1 alin.(5) din Constituție determinat de existența unor paralelisme legislative în sensul normelor de tehnică legislativă citate.

17. Astfel, spre exemplu, prin Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, par.111, Decizia nr.61 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.219 din 30 martie 2017, par.51 și 52, Decizia nr.612 din 3 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.922 din 23 noiembrie 2017, par.55, Decizia nr.45 din 30 ianuarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.199 din 5 martie 2018, par.239, Decizia nr.63 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.201 din 6 martie 2018, par.55, sau Decizia nr.420 din 3 iulie 2019, par.55 și 58, precitată, Curtea a statuat, în esență, că ori de câte ori există o dublare sau o suprapunere între diverse soluții sau ipoteze normative cuprinse în două sau mai multe articole ori legi, se constată existența unui paralelism legislativ contrar art.1 alin.(5) din Constituție. Totodată, în jurisprudența sa recentă, Curtea, prin Decizia nr.154 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.398 din 15 mai 2020, par.87, a statuat că un paralelism legislativ poate fi reținut în condițiile în care există „atât o suprapunere în privința obiectului de reglementare, cât și a termenelor avute în vedere de legiuitorul primar și, respectiv, delegat, fără ca legea adoptată să realizeze vreo corelare sub acest aspect cu ordonanța de urgență a Guvernului în vigoare. Nu este prevăzută vreo abrogare expresă și nici nu s-ar putea susține abrogarea implicită a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.29/2020 ca efect al intrării în vigoare a legii”. Dacă o lege care are același obiect de reglementare cu un act normativ în vigoare nu prevede vreo dispoziție referitoare la soluționarea conflictului între aceste acte normative, generează situații de instabilitate și incoerență legislativă, cu consecințe negative asupra aplicării legii la cazurile concrete, din moment ce promovează soluții legislative necorelate cu legislația în vigoare (Decizia nr.155 din 6 mai 2020, par.73, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.473 din 4 iunie 2020). Într-o altă cauză, Curtea a adăugat că „există paralelism legislativ atât în situația în care se reglementează identic într-o anumită sferă a relațiilor sociale, cât și atunci când aceeași problemă este reglementată diferit, așa cum s-a procedat în cazul de față. Astfel, chiar dacă cele două acte normative dispun prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale în condiții diferite normate, ceea ce este esențial pentru determinarea paralelismului legislativ este însăși ideea de prelungire a mandatelor acestor autorități. Prin urmare, două autorități publice nu pot

reglementa în mod concurent una și aceeași soluție legislativă într-o anumită sferă a relațiilor sociale”, Curtea observând, totodată, că „termenele pentru care se dispune această prelungire se suprapun în mare parte, fiind similare ca interval temporal avut în vedere.” [Decizia nr.242 din 3 iunie 2020, par.84 și 83, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 12 iunie 2020]. Toate aceste aspecte au dus la constatarea încălcării art.1 alin.(3) și (5) din Constituție.

18. Astfel fiind, **pentru a stabili dacă în cauză este încălcat principiul securității juridice** în sensul jurisprudenței citate, Curtea urmează să analizeze îndelunirea criteriilor care rezultă din această jurisprudență, respectiv **dacă există, în privința Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2020 și a legii criticate: o suprapunere în privința obiectului de reglementare a celor două acte normative; o suprapunere în privința termenelor avute în vedere de legiuitorul primar și, respectiv, delegat; necorelarea între actele normative cuprinzând suprapunerea de reglementare și de termene avute în vedere.**

19. Curtea constată astfel că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2020 privind acordarea de către Ministerul Sănătății, prin direcțiile de sănătate publică județene și a municipiului București, autorităților publice locale a necesarului de măști de protecție pentru familiile și persoanele defavorizate de pe raza unităților administrativ-teritoriale, precum și pentru suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății, din Fondul de rezervă bugetară aflat la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2020, a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.434 din 22 mai 2020 și a intrat în vigoare la aceeași dată.

20. Potrivit preambulului ordonanței de urgență a Guvernului, măsurile preconizate prin acest act normativ au în vedere faptul că „*pentru combaterea răspândirii infecțiilor cu COVID-19 se impun a fi întreprinse, pe termen scurt, măsuri menite a constitui structuri flexibile capabile să surprindă îndeaproape și cu promptitudine nevoile reale de sănătate ale populației din comunități*”.

21. Ca urmare, potrivit art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2020, „*se aprobă punerea la dispoziția autorităților publice locale a necesarului de măști de protecție pentru familiile și persoanele defavorizate de pe raza unităților administrativ-teritoriale, definite ca fiind:*

a) *persoanele din familiile beneficiare ale ajutorului social acordat în baza Legii nr.416/2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare;*

b) *persoanele din familiile beneficiare de alocație pentru susținerea familiei acordată în baza Legii nr. 277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei, republicată, cu modificările și completările ulterioare;*

c) *pensionarii sistemului public de pensii ale căror drepturi sunt de până la 704 lei inclusiv, reprezentând nivelul indemnizației sociale pentru pensionari prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 6/2009 privind instituirea pensiei sociale minime garantate, aprobată prin Legea nr. 196/2009, cu modificările ulterioare;*

d) *persoanele încadrate în grad de handicap care realizează venituri exclusiv din prestațiile sociale prevăzute de art. 42 și 58 din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare.”*

22. În conformitate cu art.4 alin.(1) din aceeași ordonanță de urgență a Guvernului, „se acordă un număr de 50 de măști de protecție, pentru fiecare persoană prevăzută la art. 1, **aferește unei perioade de 2 luni.**”

23. În ceea ce privește Legea privind acordarea de măști pentru protecția cetățenilor români de virusul COVID-19, se constată că, potrivit expunerii de motive, în realizarea obiectivului vizat deopotrivă de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2020, aceasta are ca obiect regimul de achiziție și distribuție a măștilor de protecție pentru categoriile de cetățeni vizate „**pe durata pandemiei SARS-COV2**”. În realizarea acestui deziderat, art.4 din lege stabilește că „*prevederile prezentei legi se aplică până la încheierea pandemiei de coronavirus COVID-19, declarată oficial de către Organizația Mondială a Sănătății.*”

24. Inițiativa legislativă, de sorginte parlamentară, **a fost înregistrată la Senat în data de 23 aprilie 2020, așadar cu aproximativ o lună înainte de intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2020.** În data de 20 mai 2020 (așadar cu o zi înainte de intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2020), inițiativa legislativă a fost înregistrată la Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională.

25. Văzând succesiunea procesului legislativ în cazul celor două reglementări și conținutul lor normativ, Curtea constată că nu poate fi reținută existența unui paralelism legislativ în sensul prohibit de art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, întrucât nu sunt întrunite cele trei criterii anterior enunțate. Chiar dacă au un obiect asemănător de reglementare, cele două acte normative nu se suprapun în privința termenelor avute în vedere de legiuitorul primar, respectiv delegat. Astfel, legiuitorul primar a stabilit regulile de achiziție și de distribuție a măștilor de protecție „*până la încheierea pandemiei de coronavirus COVID-19, declarată oficial de către Organizația Mondială a Sănătății*”, în timp ce măsurile Guvernului sunt menite să răspundă imediat și temporar aceleiași nevoi de reglementare, „*pe termen scurt*”, respectiv „*aferește unei perioade de 2 luni*”. Prin urmare, acțiunile celor două autorități publice, Parlamentul și Guvernul, în calitate de legiuitor primar și, respectiv delegat, par mai degrabă complementare, în vederea atingerii aceluiși obiectiv de reglementare: achiziționarea și punerea la dispoziția cetățenilor de măști de protecție în contextul pandemiei de coronavirus „*în vederea protecției acestora în actualul context epidemiologic*”.

26. Astfel fiind, Curtea constată că sunt neîntemeiate susținerile potrivit cărora legea criticată încalcă principiul securității juridice, respectiv prevederile art.1 alin.(3) și (5) din Constituție.

**(2) Susținerile privind încălcarea, prin art.2 alin.(1) din lege, a obligației statului de protejare a concurenței loiale, consacrată de art.135 alin.(2) lit.a) din Constituție**

27. Potrivit sesizării, „reglementarea faptului că achiziția de măști se face preponderent de la «producători interni» pune într-o situație defavorabilă ceilalți producători europeni și nu asigură «protecția concurenței loiale» conform textului constituțional.”

28. Curtea constată că această critică este, practic, o simplă afirmație, fără a fi însoțită de o motivare de natură să demonstreze încălcarea textului constituțional invocat, în ansamblul conținutului normativ al art.135 - *Economia, care impune, deopotrivă, obligația statului de a proteja interesele naționale în activitatea economică, financiară și valutară* [art.135 alin.(2) lit.b) din Constituție]. Sub acest aspect,

Curtea a reținut în jurisprudența sa că, în virtutea art.135 alin.(2) lit.a) din Constituție, statul are obligația de a asigura libertatea comerțului și protecția concurenței loiale, însă această sarcină nu are caracter absolut și necondiționat; dimpotrivă, în funcție de specificul domeniului de reglementat, statul își poate modula intervenția, astfel încât să asigure un echilibru între diferite interese divergente (Decizia nr. 135 din 10 martie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 340 din 19 mai 2015).

29. În lipsa motivării în sensul arătat, Curtea nu se poate substitui autorului sesizării pentru a complini o cerință imperativă ce ține de legala învestire a Curții Constituționale pentru soluționarea obiecțiilor de neconstituționalitate.

30. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate invocată de Guvernul României și constată că Legea privind acordarea de măști pentru protecția cetățenilor români de virusul COVID-19 este constituțională în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 15 iulie 2020.