

DECIZIA nr.50
din 15 februarie 2022

**referitoare la excepția de neconstituționalitate a Legii nr.55/2020 privind unele
măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, în
ansamblu, și a dispozițiilor art.5 alin.(2) lit.d) din această lege, în special,
precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.192/2020 pentru
modificarea și completarea Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru
prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, precum și pentru
modificarea lit.a) a art.7 din Legea nr.81/2018 privind reglementarea activității
de telemuncă, în ansamblu**

Publicată în Monitorul Oficial nr.291 din 25.03.2022

Mona-Maria Pivniceru	- 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
Patricia Marilena Ionea	- magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Liviu Drăgănescu.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.192/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, precum și pentru modificarea lit.a) a art.7 din Legea nr.81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă. Excepția a fost ridicată de Cristian Adrian Secu în Dosarul nr.7114/301/2021 al Judecătoriei Sectorului 3 București – Secția civilă și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.1796D/2021.

2. La apelul nominal se prezintă personal autorul excepției. Lipsește partea Direcția Generală de Poliție Locală și Control a Municipiului București. Procedura de înștiințare este legal îndeplinită.

3. Cauza fiind în stare de judecată, președintele acordă cuvântul autorului excepției de neconstituționalitate, care solicită admiterea acesteia. Cu privire la critica de neconstituționalitate pe care o formulează față de Legea nr.55/2020 arată că acest act normativ a fost adoptat fără a fi fost solicitat avizul Consiliului Economic și Social. Arată că, prin Decizia nr.391 din 8 iunie 2021, Curtea Constituțională nu s-a pronunțat cu privire la lipsa avizului Consiliului Economic și Social decât prin prisma dispozițiilor art.141 din Constituție, fără a se raporta la prevederile constituționale ale art.1 alin.(3) și (5) care consacră statul de drept și principiul legalității. Cu privire la aceste din urmă aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mod constant în sensul admiterii excepțiilor de neconstituționalitate cu privire la lipsa avizului Consiliului Economic și Social. De altfel, la dosarul cauzei se află documente prin care Consiliul Economic și Social arată că nu i s-a solicitat avizul cu privire la Legea nr.55/2020. De aceea, în speță, consideră că sunt incidente considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.139 din 13 martie 2019, în care instanța constituțională a făcut referire la Raportul intitulat *The Rule of Law Checklist* adoptat de Comisia de la Veneția, statuând clar că principiul legalității constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept. Ca urmare, lipsa avizului Consiliului Economic și Social este de natură să atragă neconstituționalitatea Legii nr.55/2020, în ansamblul său, prin raportare la prevederile art.1 alin.(3) și (5) din Constituție.

4. Cât privește critica de neconstituționalitate pe care o formulează în raport cu dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.192/2020, autorul excepției invocă paragraful 67 din Decizia Curții Constituționale nr.221 din 2 iunie 2020, în care, într-o speță identică, Guvernul a solicitat avizul Consiliului Legislativ în mod formal, la o zi după adoptarea ordonanței de urgență. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.192/2020 a fost adoptată pe data de 5 noiembrie, iar avizul Consiliului Legislativ

a fost solicitat la data de 6 noiembrie. În decizia menționată, Curtea Constituțională a subliniat că este obligatoriu ca avizul Consiliului Legislativ să fie solicitat, iar înregistrarea solicitării să ajungă la această instituție înainte de adoptarea actului normativ. Autorul excepției arată și faptul că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.192/2020 a fost adoptată fără a fi fost solicitat avizul Consiliului Economic și Social, invocând aceleași argumente amintite și cu privire la Legea nr.55/2020. Susține totodată că lipsește și avizul de oportunitate al Departamentului pentru Relația cu Parlamentul din cadrul Secretariatului General al Guvernului. Chiar dacă nu este consacrat constituțional acest departament, Curtea Constituțională a statuat că nu doar avizele de ordin constituțional, ci și cele de ordin legal trebuie solicitate obligatoriu, deoarece capătă valoare constituțională prin prisma art.1 alin.(5) din Constituție. Mai arată că introducerea obligativității purtării măștii de protecție în spațiile deschise reprezintă o restrângere a unor drepturi fundamentale, așa cum sunt dreptul la imagine și dreptul la liberă mișcare. Consideră că aceste măsuri restrictive de drepturi nu sunt stabilite prin lege, Guvernul nu a făcut dovada caracterului proporțional al acestei măsuri prin nota de fundamentare și lipsește situația extraordinară care a justificat adoptarea acestei reglementări. Se încalcă astfel prevederile art.115 alin.(4) și (6) din Constituție,

5. Reprezentantul Ministerului Public pune concluzii de respingere a excepției ca neîntemeiată. Cu privire la criticile extrinseci, arată că, în ceea ce privește lipsa avizului Consiliului Economic și Social, Curtea Constituțională s-a pronunțat prin Decizia nr.391 din 8 iunie 2021, paragraful 36. Consideră că se impune păstrarea soluției și a considerentelor reținute de Curtea Constituțională și apreciază că aceleași argumente sunt valabile și în privința lipsei avizului Departamentului pentru Relația cu Parlamentul din cadrul Secretariatului General al Guvernului. Cu privire la criticile de neconstituționalitate intrinsecă, arată că acestea au mai fost analizate de Curtea Constituțională și se impune păstrarea jurisprudenței în materie a instanței constituționale.

6. Solicitând cuvântul în replică, autorul excepției arată că reprezentantul Ministerului Public nu a făcut mențiuni cu privire la avizul Consiliului Legislativ și că instanța de contencios constituțional nu s-a mai pronunțat cu privire la acest aspect.

7. Reprezentantul Ministerului Public confirmă că, în concluziile sale privind jurisprudența Curții Constituționale, nu s-a referit și la avizul Consiliului legislativ.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

8. Prin Încheierea din 17 mai 2021, pronunțată în Dosarul nr.7114/301/2021, **Judecătoria Sectorului 3 București – Secția civilă a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.192/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, precum și pentru modificarea lit.a) a art.7 din Legea nr.81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă.** Excepția a fost ridicată de Cristian Adrian Secu cu prilejul soluționării unei plângeri contravenționale.

9. **În motivarea excepției de neconstituționalitate**, autorul acesteia arată, în esență, că adoptarea Legii nr.55/2020 s-a realizat cu încălcarea principiului bicameralismului, consacrat de dispozițiile art.61 alin.(2) și ale art.75 din Constituție României, și nu a fost solicitat avizul obligatoriu al Consiliului Economic și Social, fiind încălcate, astfel, prevederile art.1 alin.(3) și (5) raportat la art.141 din Constituția României.

10. În ceea ce privește încălcarea principiului bicameralismului, autorul excepției arată că, față de forma adoptată de către Senat, la Camera Deputaților au intervenit modificări majore, în sensul că au fost introduse art.2 și 3 care permit executivului aplicarea de măsuri graduale, a fost modificat art.4, astfel încât să permită Parlamentului să fie cel care încuviințează măsurile adoptate de Guvern chiar și cu modificări, a fost introdus art.5 care include seria de măsuri sectoriale ce pot fi aplicate gradual de către Guvern și autorități din sfera executivă, au fost introduse art.6 și 7 care reglementează hotărârile Guvernului, au fost introduse art.65, 66 și 67 prin care se reglementează contravențiile, precum și regimul aplicabil acestora.

11. Autorul excepției consideră că, în prezent, Guvernul poate adopta orice tip de măsuri folosindu-se de art.5 din Legea nr.55/2020, astfel că se ajunge la restrângerea exercițiului oricărui tip de drept neindividualizat ca atare nici măcar în hotărârea Guvernului. Or, înainte de introducerea art.5, măsurile de combatere și prevenire a coronavirusului erau limitate și expres prevăzute, descrise cu o suficientă precizie astfel încât să nu lase loc arbitrariului.

12. În ceea ce privește critica referitoare la omisiunea solicitării avizului obligatoriu al Consiliului Economic și Social, autorul excepției amintește că în jurisprudența Curții Constituționale s-a reținut că lipsa solicitării acestui aviz este un motiv de neconstituționalitate extrinsecă a actului

normativ. Invocă, în acest sens, Decizia nr.221 din 2 iunie 2020, precum și Decizia nr.139 din 13 martie 2019, paragraful 85.

13. În ceea ce privește neconstituționalitatea dispozițiilor art.5 alin.(2) lit.d) din Legea nr.55/2020, autorul excepției susține că acest text de lege încalcă prevederile art.1 alin.(3) și (5), ale art.53, ale art.115 alin.(6) și ale art.147 alin.(4) din Constituție. În acest sens, arată că în forma legii adoptată de Parlament și promulgată există dispoziții care sunt în contradicție cu expunerea de motive și cu Deciziile Curții Constituționale nr.152 din 6 mai 2020 și nr.157 din 13 mai 2020, deoarece permit restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale prin hotărâre a Guvernului, act care nu are putere de lege. Susține că, potrivit art.1 alin.(5) din Constituție și jurisprudenței Curții Constituționale, norma juridică trebuie să îndeplinească anumite cerințe de precizie, claritate și previzibilitate. Încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție devine și mai gravă în condițiile în care se impun sancțiuni de natură contravențională, potrivit art.65 și 66 din Legea nr.55/2020, dar acestea sunt norme care instituie sancțiuni pentru ceva nespecific.

14. În ceea ce privește Ordonanța de urgență a Guvernului nr.192/2020, autorul excepției arată, în esență, că acest act normativ este afectat de viciu de neconstituționalitate extrinsecă, ce duc la neconstituționalitatea actului normativ în ansamblul său, fiind emis cu încălcarea art.1 alin.(3) și (5) coroborat cu art.79 alin.(1) din Constituție. În subsidiar, susține că art.1 pct.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.192/2020 este contrar prevederilor constituționale ale art.53, ale art.115 alin.(4) și (6) și ale art.147 alin.(4).

15. Autorul excepției susține că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.192/2020 a fost emisă cu încălcarea principiului legalității, întrucât nu au fost solicitate avizele Consiliului Legislativ, Consiliului Economic și Social și Departamentului pentru Relația cu Parlamentul din cadrul Secretariatului General al Guvernului. Cu privire la aceste aspecte, invocă Deciziile Curții Constituționale nr.229 din 2 iunie 2020, nr.139 din 13 martie 2019 și nr.339 din 11 iunie 2020.

16. În susținerea acestor critici, arată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.192/2020 a fost adoptată la data de 5 noiembrie 2020, iar așa cum reiese din Avizul nr.1134 din 6 noiembrie 2020 al Consiliului Legislativ, Secretariatul General al Guvernului a transmis proiectul de ordonanță spre avizare la o zi după adoptare, prin Adresa nr.437 din 6 noiembrie 2020, înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D1200 din 6 noiembrie 2020. Pe data de 5 noiembrie 2020, prin Hotărârea Guvernului nr.E250 din 5 noiembrie 2020 a fost supus spre adoptare Parlamentului proiectul de lege privind adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.192/2020, în aceeași formă ca ordonanța.

17. Din conținutul prevederilor constituționale ale art.79 și al dispozițiilor art.4 alin.(1) din Legea nr.73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ și ale art.9 alin.(2) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se desprinde ca fiind evidentă obligația Guvernului ca, înainte de a adopta o ordonanță de urgență, să solicite avizul Consiliului Legislativ. Nerespectarea acestei obligații duce la neconstituționalitatea *in integrum* a actului normativ adoptat.

18. Cu prilejul adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.192/2020, legiuitorul delegat nu a fost interesat și nu a permis Consiliului Legislativ să-și îndeplinească rolul său constituțional, ignorând dispozițiile Legii nr.24/2000 și pe cele ale art.1 alin.(5) din Constituție ce urmăresc asigurarea calității actelor normative.

19. Autorul excepției consideră că nu este suficient ca solicitarea avizului Consiliului Legislativ să fie înregistrată la această instituție în ziua publicării ordonanței de urgență în Monitorul Oficial al României, pentru că se compromite chiar rolul Consiliului Legislativ, iar dispozițiile constituționale ale art.79 ar fi golite de conținut. Astfel, data înregistrării la Consiliul Legislativ a adresei de solicitare a avizului său este certă, și anume 6 noiembrie 2020. Prin urmare, la data emiterii ordonanței de urgență, Guvernul nu a solicitat avizul Consiliului Legislativ și astfel a încălcat art.1 alin.(3) și (5), precum și art.79 alin.(1) din Constituție.

20. În ceea ce privește lipsa avizului Consiliului Economic și Social, precizează că măsurile adoptate în conținutul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.192/2020 privesc politici în domeniul sănătății, educației, drepturilor și libertăților cetățenești și în sfera relațiilor de muncă și a administrației publice. În concret, instituirea obligativității purtării măștii de protecție în spațiile publice, spațiile comerciale, mijloacele de transport în comun și la locul de muncă constituie o prevedere de natură a intra în sfera drepturilor și libertăților cetățenești și în domeniul sănătății; reglementarea muncii la domiciliu sau în regim de telemuncă, precum și organizarea programului de lucru de către angajatorii din sistemul privat, autoritățile și instituțiile publice centrale și locale, regiile autonome, societățile naționale, companiile naționale și societățile la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de stat ori de o unitate administrativ/teritorială, cu un număr mai mare de 50 de salariați, constituie prevederi de natură a intra în sfera relațiilor de muncă și a administrației publice; măsura suspendării

activităților care impun prezența fizică a antepreșcolarilor, preșcolarilor și elevilor în unitățile de învățământ și continuarea activităților didactice în sistem online sunt de natură a intra în sfera educației.

21. Autorul excepției susține și că lipsa avizelor Consiliului Legislativ și Consiliului Economic și Social înfrânge principiul colaborării loiale între instituțiile/autoritățile statului.

22. În ceea ce privește dispozițiile art.I pct.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.192/2020, autorul excepției arată că nota de fundamentare a acestui act normativ nu precizează care este situația extraordinară care a determinat implementarea măsurii obligatorii privind purtarea măștii de protecție în toate spațiile publice, fapt ce atrage neconstituționalitatea extrinsecă a dispozițiilor de lege criticate. De asemenea, susține că prin dispozițiile art.I pct.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.192/2020 sunt încălcate prevederile constituționale ale art.53, ale art.115 alin.(6) și ale art.147 alin.(4), întrucât drepturile și libertățile pot fi restrânse doar prin lege, ca act formal al Parlamentului. Consideră că obligația de a purta masca de protecție afectează libertatea de mișcare și dreptul la viață intimă și privată, precum și dreptul la sănătate, în cazul său.

23. **Judecătoria Sectorului 3 București – Secția civilă** apreciază că excepția de neconstituționalitate este nefundată, întrucât stabilirea contravenției prin sistemul de trimitere constituie o tehnică legislativă frecventă și, în unele cazuri, necesară, care nu contravine principiilor constituționale. Referitor la drepturile și libertățile persoanei invocate de către autorul excepției ca fiind încălcate, instanța are în vedere faptul că, deși acestea sunt garantate prin Constituție, nu pot fi absolutizate, motiv pentru care se pot institui prin lege îngrădiri ale acestora cu condiția ca o astfel de îngrădire să fie justificată de un scop legitim și să fie proporțională cu scopul urmărit. Or, măsura obligativității purtării măștii de protecție este o normă de sănătate publică, care a fost luată cu scopul prevenirii răspândirii virusului Sars-Cov-2, fiind, în aprecierea instanței, proporțională cu scopul urmărit.

24. În conformitate cu dispozițiile art.30 alin.(1) din Legea nr.47/1992, încheierea de sesizare a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului, precum și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere cu privire la excepția de neconstituționalitate.

25. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele de vedere solicitate.

CURTEA,

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

26. 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.

27. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl constituie, potrivit actelor de sesizare, dispozițiile 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, și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.192/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, precum și pentru modificarea lit.a) a art.7 din Legea nr.81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1042 din 6 noiembrie 2020. Din examinarea criticii de neconstituționalitate, Curtea constată că, alături de criticile extrinseci pe care le formulează cu privire la cele două acte normative, autorul excepției invocă și critici de neconstituționalitate intrinsecă ce privesc dispozițiile art.5 alin.(2) lit.d) din Legea nr.55/2020 și ale art.I pct.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.192/2020. Prin urmare, Curtea reține ca obiect al excepției de neconstituționalitate Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, în ansamblu, și dispozițiile art.5 alin.(2) lit.d) din această lege, în special, precum și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.192/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, precum și pentru modificarea lit.a) a art.7 din Legea nr.81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă, în ansamblu, și dispozițiile art.I pct.1 din această ordonanță de urgență, în special. Dispozițiile art.5 alin.(2) lit.d) din Legea nr.55/2020 și cele ale art.I pct.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.192/2020 au următorul conținut:

- Art.5 alin.(2) lit.d) din Legea nr.55/2020: „(2) *Măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților sunt:[...]*

d) măsuri de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, inclusiv instituirea carantinei sau a izolării la domiciliu;”;

- Art.I pct.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.192/2020: „*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, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:*

1. *La articolul 13, litera a) se modifică și va avea următorul cuprins:*

«*a) obligativitatea purtării măștii de protecție în spațiile publice, spațiile comerciale, mijloacele de transport în comun și la locul de muncă;»*”

28. Autorul excepției susține că dispozițiile actelor normative criticate sunt contrare următoarelor prevederi din Constituție: art.1 alin.(3) și (5) privind statul de drept și obligația respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, art.25 privind libera circulație, art.26 referitor la viața intimă, familială și privată, art.34 privind dreptul la ocrotirea sănătății, art.53 privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, art.61 alin.(2) privind bicameralismul, art.75 referitor la sesizarea Camerelor Parlamentului, art.79 alin.(1) privind Consiliul Legislativ, art.115 alin.(4) și (6) privind condițiile adoptării ordonanțelor de urgență și domeniile care nu pot fi reglementate prin aceste acte normative, art.141 privind Consiliul Economic și Social și art.147 alin.(4) privind deciziile Curții Constituționale.

29. Examinând excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr.55/2020, Curtea constată că autorul acesteia formulează atât critici extrinseci, ce vizează actul normativ în ansamblul său, cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă, ce vizează conținutul art.5 alin.(2) lit.d) din această lege.

30. Analizând aspectele de neconstituționalitate extrinsecă a Legii nr.55/2020 invocate în prezenta cauză, Curtea observă că acestea au mai fost supuse anterior controlului de constituționalitate. Astfel, prin Decizia nr.391 din 8 iunie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.719 din 22 iulie 2021, paragrafele 26–35, Curtea, analizând criticile de neconstituționalitate vizând încălcarea principiului bicameralismului, a reținut, în esență, că, „modificările operate de către Camera Deputaților față de forma legii adoptate de Senat, în sensul introducerii în cuprinsul Legii nr.55/2020 a dispozițiilor art.2, art.3, art.5, art.6 și art.7, nu sunt de natură a genera nici deosebiri majore de conținut juridic față de forma legii adoptată de Senat și nici o configurație deosebită, semnificativ diferită față de cea a proiectului de lege în forma adoptată de Senat.” Astfel, Curtea a reținut că „dispozițiile art.2, art.3, art.5, art.6 și art.7, introduse de Camera Deputaților, sunt în acord cu conținutul normativ al întregii legi, reglementând fie aspecte de principiu, fie aspecte privind procedura instituirii stării de alertă și măsurile ce pot fi luate în timpul acesteia.” În același sens, Curtea a arătat că introducerea de către Camera Deputaților, în cuprinsul Legii nr.55/2020, a prevederilor art.2, art.3, art.5, art.6 și art.7 nu a determinat apariția unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, dispozițiile legale anterior menționate nuanțând sau completând conținutul normativ al acestei legi cu dispoziții indispensabile aplicării ei, fără a modifica sensul juridic al normelor din cuprinsul Legii nr.55/2020 în forma adoptată de Senat. Referitor la prevederile art.4 din Legea nr.55/2020, articol introdus de Camera Deputaților, care prevedea, la alin.(3) și (4), controlul Parlamentului asupra hotărârilor Guvernului prin care este instituită starea de alertă, Curtea a reținut că dispozițiile legale anterior menționate au fost constatate neconstituționale prin Decizia nr.457 din 25 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.578 din 1 iulie 2020, motiv pentru care nu pot face obiectul analizei de constituționalitate.

31. Tot prin Decizia nr.391 din 8 iunie 2021, anterferită, Curtea a reținut că, în ceea ce privește structura Legii nr.55/2020, în forma sa adoptată de Senat și în cea adoptată de Camera Deputaților, „introducerea, în această din urmă formă, a dispozițiilor art.2 și art.3 în cuprinsul capitolului I al legii supuse controlului de constituționalitate și a dispozițiilor art.5, art.6 și art.7 în cuprinsul capitolului II al aceleiași legi nu a determinat modificări majore ale structurii Legii nr.55/2020 față de forma acesteia care a fost adoptată de Senat.”

32. În concluzie, Curtea a reținut că „completările operate de Camera Deputaților asupra formei adoptate de Senat a Legii nr.55/2020 întrunesc cele două condiții ale respectării principiului bicameralismului, referitoare la lipsa unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, respectiv, la lipsa unei configurații deosebite, semnificativ diferită, între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, nefiind, prin urmare, contrare dispozițiilor art.61 alin.(2) și 75 din Constituție.”

33. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate vizând încălcarea prevederilor art.141 din Constituție, referitor la rolul Consiliului Economic și Social de organ consultativ al Parlamentului, Curtea, prin Decizia nr.391 din 8 iunie 2021, anterferită, a apreciat, de asemenea, că este neîntemeiată. În acest sens, a arătat că în expunerea de motive a Legii nr.55/2020, la secțiunea a 3-a, intitulată „Impactul socioeconomic al proiectului de act normativ”, la toate punctele acestei secțiuni, se menționează că „proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect”, inițiatorul, respectiv

Guvernul, asumându-și astfel că Legea nr.55/2020 nu are impact socioeconomic. Aceeași concluzie rezultă și din pct.5, referitor la informații privind avizarea, al secțiunii a 6-a a expunerii de motive, cu denumirea „Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ”, în care se specifică, în mod expres, avizarea proiectului doar de către Consiliul Legislativ.

34. În continuare, analizând criticile de neconstituționalitate intrinsecă aduse dispozițiilor art.5 alin.(2) lit.d) din Legea nr.55/2020, Curtea constată că aceste dispoziții de lege au mai fost supuse controlului de constituționalitate. Astfel, prin Decizia nr.381 din 8 iunie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.836 din 1 septembrie 2021, paragrafele 38–48, Curtea a reținut, în esență, că obiectul de reglementare al Legii nr.55/2020 îl constituie „instituirea, pe durata stării de alertă declarate în condițiile legii, în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19, a unor măsuri temporare și, după caz, graduale, în scopul protejării drepturilor la viață, la integritate fizică și la ocrotirea sănătății, inclusiv prin restrângerea exercițiului altor drepturi și libertăți fundamentale”. Astfel, legea consacră un ansamblu de măsuri care, în contextul pandemiei de COVID-19, sunt considerate apte să contribuie la prevenirea și combaterea efectelor acesteia, măsuri al căror conținut este reglementat la nivelul legii, dar a căror aplicare concretă este stabilită prin hotărâri ale Guvernului, în funcție de existența și incidența anumitor factori de risc. În acest sens, dispozițiile art.4 alin.(1) din Legea nr.55/2020 dispun că starea de alertă se instituie și se prelungește, după caz, de Guvern prin hotărâre, la propunerea ministrului afacerilor interne. Dispozițiile art.6 din același act normativ prevăd că *„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”*. Urmând capitolului I „Dispoziții generale” care conține prevederi referitoare la instituirea și prelungirea stării de alertă pe durata pandemiei de COVID-19, dispozițiile capitolului II „Măsuri sectoriale” din Legea nr.55/2020 reglementează, în mod distinct, pe domenii, tipul de măsuri ce pot fi dispuse în vederea atingerii obiectivului propus de legiuitor. În cadrul art.5 sunt prevăzute o serie de măsuri de creștere a capacității de răspuns, pentru asigurarea rezilienței comunităților și pentru diminuarea impactului tipului de risc. Între măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților sunt menționate și „măsurile de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, inclusiv instituirea carantinei sau a izolării la domiciliu”, text criticat ca fiind neconstituțional.

35. Curtea a observat că dispozițiile art.65 din Legea nr.55/2020, care stabilesc ce fapte prevăzute în acest act normativ constituie contravenții, trimit, în mod exclusiv, la prevederile art.5, mai sus menționate. Prin urmare, a apreciat că dispozițiile art.5 din Legea nr.55/2020 constituie, în realitate, un tablou exhaustiv al tipurilor de măsuri ce pot fi dispuse în temeiul acestui act normativ în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19, măsuri care atrag obligații a căror încălcare constituie contravenții.

36. În ceea ce privește dispozițiile art.5 alin.(2) lit.d), Curtea a constatat că acestea se referă, în mod expres, la măsurile carantinei și izolării și fac o referire generală la „măsurile de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor”, fără a le nominaliza. Având în vedere obiectivul afirmat al legii, precum și faptul că textul nu face trimitere la alte acte normative, Curtea a apreciat că este vorba de **măsuri menționate în Legea nr.55/2020**.

37. Curtea a reținut că precizarea acestor măsuri în conținutul textelor de lege supuse controlului de constituționalitate ar avea drept consecință aplicarea lor pe toată durata pandemiei de COVID-19, fără a da posibilitatea autorităților să selecteze necesitatea și intensitatea intervenției în funcție de evoluția rapidă și imprevizibilă a acestui fenomen. Reglementarea ar dobândi astfel un caracter rigid, făcând imposibilă o aplicare flexibilă, astfel încât să se asigure în mod eficient obiectivul stabilit de legiuitor de prevenire și combatere a efectelor pandemiei de COVID-19, dar și imperativul respectării caracterului proporțional al restrângerii exercițiului unor drepturi prin raportare la acest obiectiv și datele concrete ale realității. S-ar putea ajunge astfel în situația în care obligațiile impuse să aibă aceeași sferă de aplicare, deși gravitatea fenomenului s-a redus, justificând restrângerea acestei sfere sau chiar neaplicarea măsurilor.

38. Cu același prilej, Curtea a precizat că formularea generală a dispozițiilor de lege analizate, ce necesită raportarea la acte administrative normative secundare în vederea aplicării, nu trebuie să conducă la concluzia că faptele care constituie contravenție sunt stabilite de organele administrative. Astfel, sintagma „măsuri de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor” din cuprinsul Legii nr.55/2020 se referă la măsuri consacrate la nivelul legii, așa cum de altfel este și măsura obligativității purtării măștii de protecție, consacrată în mod expres în conținutul art.13 lit.a) din Legea nr.55/2020. În situația concretă a autorilor excepției de

neconstituționalitate care au fost sancționați contravențional pentru nerespectarea obligației de a purta masca de protecție, Curtea a constatat că aceștia aveau posibilitatea de a lua cunoștință de conținutul acestei obligații prin examinarea conținutului art.13 lit.a) din Legea nr.55/2020.

39. Prin urmare, respingând, ca neîntemeiate, criticile de neconstituționalitate formulate, Curtea a apreciat că persoanele fizice aveau posibilitatea de a cunoaște conținutul măsurilor la care se referă art.5 alin.(2) lit.d) și art.65 lit.h) din Legea nr.55/2020, precum și obligațiile ce le revin, astfel încât să își poată conforma conduita potrivit dispozițiilor legale și să înțeleagă consecințele nerespectării acestor obligații. De asemenea, a arătat că aceleași concluzii sunt valabile și în ceea ce privește posibilitatea agentului constatator, respectiv a instanței de judecată de a identifica fapta contravențională, de a evalua gravitatea faptei și de a stabili o sancțiune contravențională proporțională cu aceasta.

40. Întrucât nu au intervenit elemente noi, de natură să justifice reconsiderarea jurisprudenței în materie a Curții Constituționale, considerentele și soluțiile deciziilor mai sus amintite își păstrează valabilitatea și în prezenta cauză.

41. În ceea ce privește dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.192/2020, Curtea constată, de asemenea, că autorul excepției invocă atât aspecte de neconstituționalitate extrinsecă, privind procedura de adoptare a actului normativ, cât și aspecte de neconstituționalitate intrinsecă, ce vizează conținutul art.1 pct.1 din această ordonanță de urgență. În jurisprudența sa anterioară, Curtea Constituțională nu s-a pronunțat cu privire la aceste aspecte.

42. Prin urmare, procedând la analiza cu prioritate a criticilor de neconstituționalitate extrinsecă formulate, Curtea reține că un prim aspect invocat de autorul excepției privește încălcarea prevederilor constituționale ale art.1 alin.(1) și (5) și ale art.79 alin.(1) din Constituție cu prilejul adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.192/2020.

43. Cu privire la rolul constituțional al Consiliului Legislativ, Curtea Constituțională s-a pronunțat prin mai multe decizii, așa cum sunt Decizia nr.83 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.187 din 25 martie 2009, Decizia nr.304 din 4 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.520 din 5 iulie 2017, Decizia nr.221 din 2 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.594 din 7 iulie 2020 sau Decizia nr.229 din 2 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.602 din 9 iulie 2020. Curtea a reținut că prin art.79 alin.(1) din Constituție Consiliul Legislativ este consacrat ca „*organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiecte de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații*”. Concretizând aceste prevederi constituționale, art.4 alin.(1) din Legea nr.73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1122 din 29 noiembrie 2004, prevede că „*Proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ se supun spre adoptare Guvernului numai cu avizul Consiliului Legislativ cu privire la legalitatea măsurilor preconizate și la modul în care sunt realizate cerințele prevăzute la art.3 alin.(3), care se aplică în mod corespunzător.*” De asemenea, art.9 alin.(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, stabilește că „*După elaborarea lor și încheierea procedurii de avizare prevăzute la alin.(1), proiectele de legi, propunerile legislative, precum și proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ ale Guvernului se supun în mod obligatoriu avizării Consiliului Legislativ.*” Curtea a apreciat că această din urmă dispoziție legală subliniază importanța rolului pe care Consiliul Legislativ îl are în cadrul procesului de legiferare, prin aceea că avizul acestui organ este emis doar după ce procedura de elaborare a actului normativ a fost încheiată, înglobând eventualele modificări propuse prin avizul altor autorități competente în materie, astfel că reprezintă o evaluare finală și globală a actului normativ **înainte de a fi supus adoptării**.

44. Curtea Constituțională a apreciat că din conținutul prevederilor constituționale și legale mai sus arătate se desprinde ca fiind evidentă obligația Guvernului ca, înainte de a adopta o ordonanță de urgență, să solicite avizul Consiliului Legislativ. Nerespectarea acestei obligații duce la neconstituționalitatea actului normativ adoptat.

45. Ca urmare a solicitării adresate, Consiliul Legislativ, în îndeplinirea atribuțiilor sale constituționale ce privesc asigurarea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații, are posibilitatea de a-și exprima opinia cu privire la: legalitatea măsurilor preconizate; concordanța reglementării propuse cu Constituția, cu legile-cadru în domeniu, cu reglementările Uniunii Europene și cu actele internaționale la care România este parte, iar în cazul proiectelor de lege și al propunerilor legislative, natura legii și care este prima Cameră ce urmează a fi sesizată; asigurarea corectitudinii și clarității exprimării juridice, înlăturarea contradicțiilor sau necorelărilor din cuprinsul proiectului de act normativ, asigurarea caracterului complet al prevederilor sale, respectarea normelor de tehnică legislativă, precum și a limbajului normativ; prezentarea implicațiilor noii reglementări asupra legislației în vigoare, prin identificarea dispozițiilor legale care, având același obiect de reglementare, urmează

să fie abrogate, modificate sau unificate, precum și prin evitarea reglementării unor aspecte identice în acte normative diferite [art.3 alin.(3) din Legea nr.73/1993].

46. Deși avizul Consiliului Legislativ este consultativ, art.10 alin.(4) din Legea nr.24/2000 prevede că observațiile și propunerile privind respectarea normelor de tehnică legislativă vor fi avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ, iar neacceptarea acestora trebuie motivată în cuprinsul actului de prezentare a proiectului sau într-o notă însoțitoare.

47. Potrivit dispozițiilor art.4 alin.(3) ultima teză din Legea nr.73/1993, în cazul ordonanțelor de urgență ale Guvernului, Consiliul Legislativ trebuie să emită avizul său în 24 de ore, dar dacă avizul nu este dat în acest termen, aceasta nu împiedică desfășurarea procedurii legislative.

48. Prin urmare, Curtea a reținut că avizul Consiliului Legislativ este unul deosebit de important pentru că observațiile formulate au drept finalitate sistematizarea, unificarea și coordonarea întregii legislații, astfel că acesta trebuie să fie solicitat în prealabil adoptării actului normativ. Urmărirea și implementarea cerințelor impuse de Legea nr.24/2000 asigură coerența întregului sistem de drept, iar Consiliul Legislativ este cel care, în mod primar, realizează această activitate. Consiliul Legislativ are obligația de a contribui la asigurarea coerenței și unificării legislației. Avizul Consiliului Legislativ este de natură să contribuie la unitatea și coerența textului actului normativ care urmează a fi adoptat, astfel că art.79 alin.(1) din Constituție nu se poate interpreta decât în sensul că solicitarea avizului trebuie să fie anterioară adoptării actului normativ vizat.

49. Mai mult, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a subliniat că „termenul în care trebuie exprimat punctul de vedere al Consiliului Legislativ curge de la data înregistrării la Consiliul Legislativ a solicitării de avizare a proiectului de act normativ. Nu este suficient ca solicitarea de aviz privind proiectul de ordonanță de urgență să fie înregistrată la Secretariatul General al Guvernului în ziua emiterii ordonanței de urgență și să se considere că de la această dată curge termenul de emiterie a avizului, ci ea trebuie dublată, în mod obligatoriu, de **înregistrarea solicitării la Consiliul Legislativ înainte de emiteria ordonanței de urgență**, pentru că altfel s-ar compromite chiar rolul Consiliului Legislativ, deoarece ar putea apărea situația ca la momentul primirii solicitării de aviz actul normativ să fi fost deja adoptat.” **Prin urmare, atât solicitarea avizului, cât și înregistrarea acestei solicitări la Consiliul Legislativ trebuie să aibă loc înainte de emiteria ordonanței de urgență a Guvernului.**

50. Examinând fișa procesului legislativ pentru emiteria Ordonanței de urgență a Guvernului nr.192/2020, Curtea constată că Guvernul a adoptat acest act normativ pe data de 5 noiembrie 2020. Secretariatul General al Guvernului a trimis Consiliului Legislativ proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative prin Adresa nr.437 din 6 noiembrie 2020, care a fost înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D1200 din 6 noiembrie 2020. Ordonanța de urgență a Guvernului a fost publicată în Monitorul Oficial al României pe data de 6 noiembrie 2020. La aceeași dată, Consiliul Legislativ a dat Avizul favorabil nr.1134 din 6 noiembrie 2020, conținând un număr de 9 observații și propuneri.

51. Curtea observă că atât data la care a fost înaintată solicitarea de aviz către Consiliul Legislativ, cât și cea la care această solicitare a fost înregistrată la această instituție sunt ulterioare adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.192/2020. Chiar dacă avizul Consiliului Legislativ a fost emis în aceeași zi, respectiv pe data de 6 noiembrie 2020, Guvernul nu ar fi putut opera eventualele observații, înainte de publicare, decât cu respectarea dispozițiilor art.38 alin.(1) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.555 din 5 iulie 2019, potrivit căroră „*Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe în prezența majorității membrilor săi. Hotărârile și ordonanțele se adoptă prin consens. Dacă nu se realizează consensul, hotărăște prim-ministrul.*” Or, Curtea constată că data adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.192/2020, așa cum apare indicată în Monitorul Oficial al României, este 5 noiembrie 2020.

52. Prin urmare, Curtea apreciază că adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.192/2020 s-a realizat cu încălcarea prevederilor constituționale ale art.79 alin.(1) coroborate cu cele ale art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, Guvernul, cu acest prilej, atribuind un rol formal atât Consiliului Legislativ, cât și legalității procedurii de adoptare a ordonanțelor de urgență.

53. Față de temeinicia motivelor de neconstituționalitate extrinsecă, reținută prin raportare la dispozițiile art.1 alin.(3) și (5) și ale art.79 alin.(1) din Constituție, care afectează Ordonanța de urgență a Guvernului nr.192/2020 în ansamblul său, Curtea constată că nu mai este cazul să examineze și celelalte motive de neconstituționalitate formulate de autorul excepției de neconstituționalitate.

54. Pentru considerentele expuse, 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 neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de Cristian Adrian Secu în Dosarul nr.7114/301/2021 al Judecătorei Sectorului 3 București – Secția civilă și constată că Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, în ansamblu, și dispozițiile art.5 alin.(2) lit.d) din această lege, în special, sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

2. Admite excepția de neconstituționalitate a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.192/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, precum și pentru modificarea lit.a) a art.7 din Legea nr.81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă, în ansamblu, excepție ridicată de același autor în același dosar al aceleiași instanțe.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Judecătorei Sector 3 București – Secția civilă și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 15 februarie 2022.