



CCR, CHEMATA SA FACI TREABA PARLAMENTULUI – Judecatoarea Mihaela Meauca a obtinut la CAB atacarea la CCR a art. 5 alin. 3 din Legea 554/2004, ce interzice suspendarea actelor emise pe timp de epidemie: „Guvernul poate adopta masuri arbitrare. Instantele nu pot suspenda executarea unui act administrativ pana la pronuntarea pe actiunea in anulare, indiferent de prejudiciile produse cetatenilor”. Curtea Constitutionala tine dosarul la sertar de 11 luni (Sentinta)

Scris de Valentin BUSUIOC | Data: 17.10.2021 12:31



Curtea Constitutională a României – condusă de **Valer Dorneanu (foto)** – ține la sertar de aproape un an o excepție de neconstituționalitate care, în cazul în care va fi soluționată favorabil, va reprezenta o gură de oxigen pentru românii oprimați de către regimul Iohannis-Ciutiu-Arafat, prin prelungirea la nesfârșit a stării de alertă.

Instanța de contencios constituțional a înregistrat la 5 noiembrie 2020 **dosarul nr. 1979D/2020**, format ca urmare a faptului că în 23 octombrie 2020 **judecătorea Cristina-Maria Florescu de la Curtea de Apel București** i-a admis **magistratei Mihaela Meauca de la Tribunalul București** sesizarea CCR cu excepția de neconstituționalitate a art. 5 alin. 3 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Este vorba despre pasajul care le interzice instanțelor să suspende acte administrative emise pentru combaterea epidemiilor.

Iată mai întâi ce spune art. 5 alin. 3 din Legea 554/2004:

„În litigiile referitoare la actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor nu sunt aplicabile prevederile art. 14” (n.r. privind suspendarea executării actului).

Or, așa ceva este cât se poate de abuziv (ne permitem să adăugăm), din moment ce, la adăpostul acestui alineat, Guvernul poate prelungi starea de alertă la infinit, prin hotărâri emise în fiecare lună. **Iar cum Parlamentul nu a legiferat termene rapide pentru procesele de contestare a actelor administrative pandemice (HG-uri, hotărâri de CNSU, ordine de miniștri etc.), judecătorii pot stabili pronunțarea pentru un moment suficient de îndepărtat încât Guvernul să aibă timp să emite o nouă hotărâre de prelungire a stării de alertă, iar cercul vicios nu se va închide în veci.**

Pe scurt, Mihaela Meauca acuză că textul legal de mai sus încalcă art. 126 alin. 6 din Constituție: *„Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale”.*

Parlamentul a incalcat fix decizia CCR pe care a invocat-o

Mentionam ca articolul 5, alineatul 3 din Legea 55/2004 are forma pe care o vedeti mai sus incepand cu data de 2 august 2018, cand a intrat in vigoare Legea nr. 212/2018 (pentru modificarea si completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 si a altor acte normative). Ironia sortii face ca insusi Parlamentul Romaniei, in expunerea de motive din proiectul Legii 212/2018, invoca Decizia nr. 302/2011, prin care Curtea Constitutionala declarase neconstitutionala o forma mai veche a art. 5 alin. 3 din Legea 554/2004.

Prin Decizia 302/2011, instanta de contencios constitutional a spus nici mai mult, nici mai putin decat ca „*intrucat actele administrative privind apararea si securitatea nationala, cu exceptia excesului de putere, la care se refera textul care face obiectul exceptiei de neconstitutionalitate, nu se regasesc printre exceptiile prevazute in mod expres de art. 126 alin. (6) din Constitutie, rezulta ca acestea trebuie sa fie susceptibile de a fi supuse controlului judecatoresc*”.

Altfel spus: prin modificarea din 2018, Parlamentul a eliminat controlul judecatoresc in ceea ce priveste suspendarea actelor administrative emise in contexte epidemiologice.

Mihaela Meauca a facut munca de arheolog: a mers pe firul Legii nr. 212/2018 si a descoperit ca in expunerea de motive Parlamentul a invocat exact Decizia CCR 302/2011, care vorbea despre controlul judecatoresc la care trebuie sa fie supuse actele administrative, **Curtea Constitutionala nefacand vreo mentiune speciala legata de actele emise in contexte epidemiologice. Totusi, in ciuda caracterului universal al Deciziei CCR 302/2011 in materie de acte administrative ce pot fi supuse controlului judecatoresc (deci inclusiv pe latura suspendarii lor), Parlamentul a restrans categoria acestora, interzicand suspendarea actelor administrative emise in contexte epidemiologice. Altfel spus: Legislativul a adaugat la Constitutie, introducand o noua categorie de acte administrative nesupuse controlului judecatoresc, sintetizeaza Meauca.**

Ca o paranteza, mentionam ca intre timp instanta de contencios constitutional a pronuntat o decizie cu o mai mare greutate in materie de control judecatoresc asupra actelor administrative. Ne referim la Decizia nr. 392/2021, prin care CCR i-a impus Parlamentului sa legifereze termene rapide in procesele privind actele starii de alerta (indiferent daca sunt hotarari de Guvern, de CNSU, ordine de ministru etc.), astfel incat sa nu le fie incalcat cetatenilor nici dreptul de acces la justitie, nici dreptul de a supune actele administrative controlului judecatoresc. Nu de alta, dar vedem cu totii, de un an si jumatate incoace, cum diversi petenti obtin in prima instanta anulara unor HG-uri de prelungire a starii de alerta, dar Inalta Curte stabileste pentru recurs termene indepartate, rastimp in care Executivul emite noi hotarari de prelungire a starii de alerta. Or, in lipsa interdictiei de suspendare continute in Legea contenciosului administrativ, justitiabilii ar putea obtine de la instantele de fond suspendarea respectivelor hotarari de guvern, deci implicit suspendarea starii de alerta si a alaiului ei de restrictii.

Inainte de a va lasa sa cititi principalul fragment din sentinta de sesizare a CCR, mentionam ca Mihaela Meauca a ridicat aceasta exceptie, in calitate de petenta, la Curtea de Apel Bucuresti, in **cauza nr. 5627/2/2020**, unde a cerut suspendarea executarii articolului 2 din Hotararea CNSU nr. 47/2020. La randul ei, judecatoarea Cristina Florescu i-a respins cererea de suspendare, dar i-a admis solicitarea de sesizare a Curtii Constitutionale.

Redam minuta sentintei nr. 1070/2020:

„Admite exceptia inadmisibilitatii invocata de instanta din oficiu. Respinge ca inadmisibila cererea de suspendare a executarii art. 2 din Hotararea CNSU nr. 47/05.10.2020.

Admite in parte cererea de sesizare a Curtii Constitutionale a Romaniei. Sesizeaza Curtea Constitutionala a Romaniei cu exceptia de neconstitutionalitate a prevederilor art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004. Respinge in rest cererea de sesizare a Curtii Constitutionale a Romaniei.

Cu recurs in termen de 48 de ore de la pronuntarea hotararii in ceea ce priveste solutia referitoare la sesizarea Curtii Constitutionale. Recursul se depune la Curtea de Apel Bucuresti.

Cu recurs in termen de 5 zile de la comunicarea hotararii in ceea ce priveste solutia asupra suspendarii. Recursul se depune la Curtea de Apel Bucuresti.

CCR mai tine la sertar exceptiilor care ar putea dinamita starea de alerta

Cazul Meauca nu este nici pe departe unul singular. Curtea Constitutionala a Romaniei are pe rol nu mai putin de zece exceptii de neconstitutionalitate privind Legea nr. 55/2020 in ansamblul ei. De asemenea, pe rolul CCR exista doua exceptii vizand OUG nr. 192/2020 (tot in ansamblul ei) – ordonanta de urgenta care i-a permis Guvernului sa impuna mastile in aer liber, in ciuda faptului ca art. 53 din Constitutie spune ca drepturile si libertatile (deci inclusiv libertatea de miscare) pot fi ingradite numai prin lege.

Prezentam argumentele Mihalei Meauca, asa cum apar in sentinta CAB de sesizare a CCR:

„Cu privire la cererea de sesizare a Curtii Constitutionale a Romaniei cu exceptia de neconstitutionalitate:

Cu titlu prealabil, Curtea [de Apel Bucuresti] reitereaza (...) ca litigiul de fata nu se intemeiaza pe Legea nr. 136/2020, nu urmeaza procedura de judecata acolo reglementata, ci, avand in vedere ca temeiul masurii contestate (art. 2 din Hotararea CNSU nr. 47/2020) este Legea nr. 55/2020, act normativ care nu cuprinde reguli de procedura cu privire la litigiile in instanta, sunt aplicabile dispozitiile normelor generale in contenciosul administrativ: Legea nr. 554/2004.

Cu privire la cererea de sesizare a Curtii Constitutionale privind exceptia de neconstitutionalitate invocata de reclamanta, Curtea retine ca in aplicarea art. 29 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea si functionarea Curtii Constitutionale, instanta realizeaza o verificare sub aspectul respectarii conditiilor legale in care exceptia de neconstitutionalitate, ca incident procedural, poate fi folosita. Cererea de sesizare a Curtii Constitutionale cu o exceptie de neconstitutionalitate este inadmisibila atunci cand nu are legatura cu cauza. Trebuie amintit ca exceptia de neconstitutionalitate, ca orice mijloc procedural, nu poate fi utilizata decat in scopul si cu finalitatea prevazute de lege, respectiv pentru verificarea constitutionalitatii unei dispozitii legale care are legatura cu solutionarea cauzei.

Avand in vedere ca Legea nr. 136/2020 nu este aplicabila cauzei deduse judecatii, Curtea respinge cererea reclamantei privind sesizarea Curtii Constitutionale cu exceptia de neconstitutionalitate a art. 15 alin. (10) si art. 15 alin. (21) din Legea nr. 136/2020.

Curtea va sesiza Curtea Constitutionala a Romaniei cu exceptia de neconstitutionalitate a prevederilor art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, constatand indeplinite conditiile art. 29 alin. 1-3 din Legea nr. 47/1992 si, in special, retinand ca acest text legal este aplicabil litigiului, in baza acestui text legal instanta de contencios administrativ respingand ca inadmisibila cererea reclamantei.

In privinta art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, reclamanta a sustinut incalcare art. 126 alin. (6) din Constitutie, sustinand ca legiuitorul nu are posibilitatea sa restrictioneze accesul la justitie in alte conditii decat cele prevazute in art. 126 alin. (6) din Constitutie. Reclamanta considera ca in numele combaterii epidemiei, Guvernul are posibilitatea sa adopte masuri arbitrare, iar instantele nu au nicio posibilitate sa suspende executarea unui act administrativ normativ pana la pronuntarea instantei asupra actiunii in anulare, indiferent ce prejudicii s-ar produce cetatenilor sai.

Curtea aminteste ca instanta de contencios constitutional a efectuat verificarea constitutionalitatii art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 in forme anterioare fata de forma textului legal aplicabil in litigiul de fond, in urma modificarilor Legii nr. 554/2004 aduse prin Legea nr. 212/2008 – deciziile nr. 302/2011, nr. 816/2018.

Potrivit art. 52 alin. (1) din Constitutia Romaniei, „Persoana vatamata intr-un drept al sau ori intr-un interes legitim, de o autoritate publica, printr-un act administrativ sau prin nesolutionarea in termenul legal a unei cereri, este indreptatita sa obtina recunoasterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anulara actului si repararea pagubei”. In cuprinsul art. 126 alin. (6) din Constitutie se prevede ca este garantat controlul judecatoresc al actelor administrative ale autoritatilor publice, pe calea contenciosului administrativ, cu exceptia celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum si a actelor de comandament cu caracter militar. Conform art. 52 alin. (2) din Constitutie, „Conditiiile si limitele exercitarii acestui drept se stabilesc prin lege organica”.

Asa cum a retinut CCR in jurisprudenta sa (decizia nr. 302/2011), art. 52 alin. (2) din Constitutie priveste alte situatii decat cele la care se refera art. 126 alin. (6) din Constitutie: art. 126 alin. (6) reglementeaza finele de neprimire "de rang" constitutional, iar art. 52 alin. (2) vizeaza finele de neprimire "de rang" legal, insa in limitele acceptate de art. 53 din Constitutie.

Potrivit jurisprudentei CCR (Decizia nr. 302/2011), din punct de vedere constitutional, art. 126 alin. (6) este singurul sediu al materiei cu privire la actele administrative exceptate de la controlul judecatoresc, iar textul art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, chiar lege organica fiind, nu poate sa prevada si alte exceptii, fara ca prin aceasta sa incalce textul constitutional indicat, ale carui dispozitii sunt limitative si imperative. In aceeasi decizie, CCR a retinut ca dispozitiile constitutionale mentionate trebuie interpretate restrictiv in baza regulii exceptio est strictissimae interpretationis (n.r. „exceptia este de stricta interpretare”), orice alta exceptie de la controlul judecatoresc al actelor administrative reprezentand o adaugare la Constitutie, nepermisa de caracterul suprem al acesteia si de preeminenta sa in raport cu ansamblul legislatiei infraconstitutionale, asa cum reiese din art. 1 alin. (5) din Legea fundamentala.

Art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, in forma modificata prin Legea nr. 212/2018 pentru modificarea si completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 si a altor acte normative, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 658 din 30 iulie 2018, prevede ca "(3) In litigiile referitoare la actele administrative emise pentru aplicarea regimului starii de razboi, al starii de asediu sau al celei de urgenta, cele care privesc apararea si securitatea nationala ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum si pentru inlaturarea consecintelor calamitatilor naturale, epidemiilor si epizootiilor nu sunt aplicabile prevederile art. 14 – [Suspendarea executarii actului – s.n.]". A contrario, este admisibila cererea de anulare a actelor enuntate la art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, actele nefiind exceptate de la controlul in fata instantei de contencios administrativ decat in privinta posibilitatii suspendarii executarii lor (art. 14 din Legea nr. 554/2004). Se pune problema daca imposibilitatea solicitarii suspendarii executarii actelor emise pentru combaterea epidemiilor respecta art. 126 alin. (6) din Constitutie.

Amintim ca procedura suspendarii executarii actelor administrative este reglementata la art. 14 si art. 15 din Legea nr. 554/2004. Potrivit art. 14 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, in cazuri bine justificate si pentru prevenirea unei pagube iminente, dupa sesizarea, in conditiile art. 7, a autoritatii publice care a emis actul sau a autoritatii ierarhic superioare, persoana vatamata poate sa ceara instantei competente sa dispuna suspendarea executarii actului administrativ unilateral pana la pronuntarea instantei de fond. In cazul in care persoana vatamata nu introduce actiunea in anularea actului in termen de 60 de zile, suspendarea inceteaza de drept si fara nicio formalitate. Conditii enuntate de art. 14 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 trebuie indeplinite in mod cumulativ.

Potrivit practicii Inaltei Curti de Casatie si Justitie (ICCJ), suspendarea executarii actului administrativ, ca operatiune juridica de intrerupere vremelnica a efectelor acestuia, apare ca o exceptie de la regula executarii din oficiu a actului administrativ (de ex., decizia ICCJ SCAF nr. 321/2007). Prin urmare, suspendarea executarii actului se justifica numai daca actul administrativ contine dispozitii a caror indeplinire ar produce consecinte greu sau imposibil de inlaturat in ipoteza in care actul ar fi ulterior anulat prin hotarare judecatoreasca. **Din art. 14 din Legea nr. 554/2004 mai rezulta ca suspendarea implica un act administrativ susceptibil de executare, cu alte cuvinte un act administrativ care produce efecte in curs, fiind de natura cererii de suspendare a executarii actului administrativ ca ea tinde sa intrerupa efectele in curs ale actului atacat. Prin urmare, nu poate fi suspendat un act administrativ care si-a epuizat efectele ori care a fost revocat inainte de pronuntarea instantei.**

De asemenea, rezulta din textul art. 14 din Legea nr. 554/2004 ca, pentru a se dispune suspendarea executarii unui act administrativ in temeiul respectivelor dispozitii, reclamantul trebuie sa probeze ca s-a adresat autoritatii administrative emitente cu o cerere prealabila privind revocarea actului si ca sunt indeplinite conditiile cazului bine justificat si pagubei iminente.

In ce priveste celelalte conditii ale suspendarii, se retin urmatoarele:

Potrivit art. 2 alin. 1 lit. t) din Legea nr. 554/2004, prin cazuri bine justificate se inteleg imprejurarile legate de starea de fapt si de drept, care sunt de natura sa creeze o indoiala serioasa in privinta legalitatii actului administrativ. Elementele pe baza carora instanta apreciaza cazul bine justificat sunt probele administrate in cauza, care sa ofere indicii suficiente de rasturnare a prezumtii de legalitate a actului, fara ca instanta sa analizeze pe fond legalitatea si / sau temeinicia actului administrativ; instanta are numai posibilitatea sa efectueze o cercetare sumara a aparentei dreptului, intrucat in cadrul procedurii prevazute de lege pentru suspendarea executarii actului

administrativ nu poate fi prejudecat fondul litigiului.

Pot fi „cazuri bine justificate”, deci imprejurari vadite, de fapt sau / si de drept care sunt de natura sa produca o indoiala serioasa cu privire la legalitatea unui act administrativ: emiterea unui act administrativ de catre un organ necompetent sau cu depasirea competentei, emiterea unui act administrativ in temeiul unor dispozitii legale declarate neconstitutionale, nemotivarea actului administrativ, modificarea importanta a actului administrativ in calea recursului administrativ.

In privinta conditiei pagubei iminente, Curtea retine ca, potrivit art. 2 alin. 1 lit. ?) din Legea nr. 554/2004, respectiva notiune vizeaza prejudiciul material viitor si previzibil sau, dupa caz, perturbarea previzibila grava a functionarii unei autoritati publice sau a unui serviciu public. Cu toate ca textul legal mentionat face referire expresa la prejudiciul cauzat unei autoritati publice sau a unui serviciu public, practica instantelor de contencios administrativ este constanta ca paguba iminenta poate viza inclusiv particularul care a formulat cererea de suspendare.

Rezulta, din considerentele precedente, ca procedura suspendarii executarii actului administrativ reglementata la art. 14-15 din Legea nr. 554/2004 constituie un mijloc pentru inlaturarea acelor efecte ale actului administrativ care, in lipsa suspendarii executarii actului, ar produce reclamantului o paguba iminenta, imposibil de reparat chiar daca instanta de contencios administrativ ar dispune anulara actului. Altfel spus, paguba despre care face vorbire art. 2 alin. 1 lit. ?) din Legea nr. 554/2004, prin iminenta sa, are cale de impiedicare a producerii ei tocmai prin suspendarea executarii actului.

Este discutabil daca urgenta litigiilor ce privesc actele enuntate de art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, asa cum se enunta in expunerea de motive a Legii nr. 212/2018, justifica optiunea legiuitorului de a excepta actele privind inlaturarea consecintelor epidemiilor de la posibilitatea solicitarii suspendarii executarii lor in fata instantei de contencios administrativ.

Amintim ca in Decizia sa nr. 302/2011, de asemenea indicata in expunerea de motive a Legii nr. 212/2018, CCR retine in considerente ca „intrucat actele administrative privind apararea si securitatea nationala, cu exceptia excesului de putere, la care se refera textul care face obiectul exceptiei de neconstitutionalitate, nu se regasesc printre exceptiile prevazute in mod expres de art. 126 alin. (6) din Constitutie, rezulta ca acestea trebuie sa fie susceptibile de a fi supuse controlului judecatoresc”. In conditiile in care, avand in vedere decizia CCR nr. 302/2011, legiuitorul a operat modificarea Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018 si, implicit, a admis posibilitatea promovarii actiunii in anulare impotriva nu numai a actelor administrative privind apararea si securitatea nationala, ci impotriva tuturor actelor ce erau enuntate de art. 5 alin. 3 din Legea nr. 554/2004 in forma anterioara modificarii prin Legea nr. 212/2018, este discutabil daca modificarea legislativa respecta exigentele considerentelor deciziei CCR nr. 302/2011 prin mentinerea actelor enuntate la art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 (cu mentiunea ca in speta intereseaza exclusiv actele privind inlaturarea consecintelor epidemiilor), ca fiind exceptate de la controlul in contencios administrativ pe calea procedurii sumare a suspendarii executarii actelor respective.

In privinta urgentei procedurii privind actele enuntate de art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, aspect invocat in expunerea de motive a Legii nr. 212/2018, trebuie amintit ca procedura suspendarii executarii actului administrativ cuprinde, la art. 14 din Legea nr. 554/2004, inclusiv dispozitii procedurale derogatorii de la procedura generala de judecata reglementata de Codul de procedura civila, adaptate urgentei litigiilor in suspendarea executarii actelor”.

[* Cititi aici intreaga sentinta care contine argumentele exceptiei de neconstitutionalitate](#)