

**DECIZIA nr.381**  
**din 8 iunie 2021**

**referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.5 alin.(2) lit.d), ale art.13 lit.a), ale art.65 lit.h), ale art.66 lit.a), în ceea ce privește trimiterea la art.65 lit.h), și ale art.67 alin.(1) și (2) lit.b), c) și d) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19**

**Nepublicată**

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
Patricia Marilena Ionea	- magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantei Ministerului Public, procuror Loredana Brezeanu.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.5 alin.(2) lit.d), ale art.65 lit.h) și ale art.66 lit.a) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19. Excepția a fost ridicată de Clara Georgiana Constantin în Dosarul nr.10627/200/2020 al Judecătoriei Buzău – Secția civilă și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.634D/2021.

2. La apelul nominal lipsesc părțile. Procedura de citare este legal îndeplinită.

3. Președintele dispune să se facă apelul și în Dosarul Curții Constituționale nr.694D/2021, având ca obiect excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.5 alin.(2) lit.d) și ale art.65 lit.h) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19. Excepția a fost ridicată de Miklos Dezsy în Dosarul nr.3166/268/2020 al Judecătoriei Odorheiu Secuiesc.

4. La apelul nominal lipsesc părțile. Procedura de citare este legal îndeplinită.

5. Președintele dispune să se facă apelul și în Dosarul Curții Constituționale nr.695D/2021, având ca obiect excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.65 lit.h), ale art.66 lit.a) și ale art.67 din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, precum și a Legii nr.55/2020, în ansamblul său. Excepția a fost ridicată de Daniel Pandici în Dosarul nr.18569/212/2020/a1 al Judecătoriei Constanța - Secția civilă.

6. La apelul nominal lipsesc părțile. Procedura de citare este legal îndeplinită.

7. Președintele dispune să se facă apelul și în Dosarul Curții Constituționale nr.739D/2021, având ca obiect excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.65 lit.h) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19. Excepția a fost ridicată de Octavian Bogdan în Dosarul nr.19786/197/2020 al Judecătoriei Brașov.

8. La apelul nominal lipsesc părțile. Procedura de citare este legal îndeplinită.

9. Președintele dispune să se facă apelul și în Dosarul Curții Constituționale nr.916D/2021, având ca obiect excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.5 alin.(2) lit.d), art.13 lit.a) și ale art.65 lit.h) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19. Excepția a fost ridicată de Cristina Coarnă în Dosarul nr.14409/200/2020 al Judecătoriei Buzău – Secția civilă.

10. La apelul nominal lipsesc părțile. Procedura de citare este legal îndeplinită.

11. Curtea, având în vedere obiectul excepțiilor de neconstituționalitate, pune în discuție, din oficiu, problema conexării cauzelor. Reprezentanta Ministerului Public este de acord cu conexarea dosarelor. Curtea, în temeiul art.53 alin.(5) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, dispune conexarea Dosarelor nr.694D/2021, nr.695D/2021, nr.739D/2021 și nr.916D/2021 la Dosarul nr.634D/2021, care a fost primul înregistrat.

12. Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții acordă cuvântul reprezentantei Ministerului Public, care pune concluzii de respingere a excepției ca neîntemeiată. În acest sens, arată că dispozițiile art.65 lit.h) din Legea nr.55/2020 sunt norme clare și previzibile, făcând posibilă identificarea faptei care constituie contravenție prin trimitere la art.5 alin.(2) lit.d) din același act normativ. O enumerare a tuturor măsurilor la care se referă acest din urmă articol de lege nu ar fi posibilă în contextul realității sociale și al evoluției fenomenului pandemic, întrucât ar genera o reglementare rigidă, neadecvată contextului. Arată că autorii excepției nu motivează excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.67 din Legea nr.55/2020. Consideră că, pentru argumentele arătate, textele de lege criticate nu aduc atingere prevederilor constituționale ale art.53. În ceea ce privește susținerea referitoare la încălcarea art.23 alin.(11) din Constituție, arată că art.68 din Legea nr.55/2020 face trimitere la legea-cadru în materie contravențională, astfel că procedura contestării procesului-verbal de contravenție, căile de atac și procedura de judecată nu derogă de la regimul probator general. Referitor la dispozițiile art.13 lit.a) din Legea nr.55/2020, arată că acestea se înscriu în limitele competenței miniștrilor de a emite ordine în executarea legii.

#### CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarelor, constată următoarele:

13. Prin Încheierea din 18 februarie 2021, pronunțată în Dosarul nr.10627/200/2020, **Judecătoria Buzău – Secția civilă a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.5 alin.(2) lit.d), ale art.65 lit.h) și ale art.66 lit.a) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.** Excepția a fost ridicată de Clara Georgiana Constantin cu prilejul soluționării plângerii contravenționale formulate împotriva proceselor-verbale seria OP nr.04262 din 18 august 2020 și seria OP nr.04263 din 18 august 2020.

14. Prin Încheierea din 22 februarie 2021, pronunțată în Dosarul nr.3166/268/2020, **Judecătoria Odorheiu Secuiesc a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.5 alin.(2) lit.d) și ale art.65 lit.h) din Legea nr.55/2020.** Excepția a fost ridicată de Dezsy Miklos cu prilejul soluționării plângerii contravenționale formulate împotriva procesului-verbal de contravenție seria PHRY nr.013900 din 2 noiembrie 2020.

15. Prin Încheierea nr.2348 din 18 februarie 2021, pronunțată în Dosarul nr.18569/212/2020/a1, **Judecătoria Constanța – Secția civilă a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.65 lit.h), ale art.66 lit.a) și ale art.67 din Legea nr.55/2020, precum și a Legii nr.55/2020, în ansamblul său.** Excepția a fost ridicată de Daniel Pandici cu prilejul soluționării plângerii contravenționale formulate împotriva procesului-verbal seria PF nr.0045388 din 27 iulie 2020.

16. Prin Încheierea din 26 februarie 2021, pronunțată în Dosarul nr.19786/197/2020, **Judecătoria Brașov a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.65 lit.h) din Legea nr.55/2020.** Excepția a fost ridicată de Octavian Bogdan cu prilejul soluționării plângerii contravenționale împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției seria JO nr.0679450 din 1 octombrie 2020.

17. Prin Încheierea din 4 martie 2021, pronunțată în Dosarul nr.14409/200/2020, **Judecătoria Buzău-Secția civilă a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.5 alin.(2) lit.d), ale art.13 lit.a) și ale art.65 lit.h) din Legea nr.55/2020.** Excepția a fost ridicată de Cristina Coarnă cu prilejul soluționării plângerii contravenționale formulate împotriva procesului-verbal seria PBRY nr.048302 din 16 noiembrie 2020.

18. **În motivarea excepției de neconstituționalitate,** autorii acesteia arată că dispozițiile art.5 alin.(2) lit.d) din Legea nr.55/2020 nu descriu nicio acțiune sau inacțiune cu caracter antisocial care ar putea reprezenta elementele constitutive ale unei contravenții. Or, pentru a respecta principiul legalității, legiuitorul trebuie să indice în mod clar și neechivoc obiectul material al acestora în chiar cuprinsul norme legale pentru ca acesta să poată fi identificat cu ușurință prin trimiterea la un alt act normativ de rang egal cu care textul sancționator se află în conexiune, în vederea stabilirii existenței contravenției. Legea nr.55/2020 nu face trimitere la o altă lege prin care să fie reglementate clar anumite contravenții, ci doar menționează că acestea se vor stabili prin acte administrative.

19. Ca urmare a acestei lacune legislative, agentul constator este pus în situația să aprecieze, în mod discreționar, dacă o anumită conduită a unei persoane fizice este sau nu contravenție, neavând la îndemână repere clare ce i-ar putea contura fapta contravențională. Nerespectarea principiului legalității viciază și aplicarea sancțiunilor contravenționale, care trebuie realizată cu respectarea criteriilor prevăzute de art.21 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, referitoare la limitele sancțiunilor, respectiv proporționalitatea sancțiunii cu gradul de pericol social al faptei, ținându-se seama de împrejurările în care fapta a fost comisă, de

modul și mijloacele de săvârșire, scopul urmărit și urmarea produsă, precum și de circumstanțele personale ale contravenientului.

20. În ceea ce privește dispozițiile art.65 lit.h) din Legea nr.55/2020, autorii excepției arată că, prin coroborarea cu dispozițiile art.5 alin.(2) lit.d) din aceeași lege, acestea devin neconstituționale, întrucât nu indică în mod clar și neechivoc actele, faptele sau omisiunile care constituie contravenții și nici nu permit identificarea cu ușurință a acestora, prin trimitere la actele normative cu care textul incriminator se află în conexiune. Textul de lege criticat califică drept contravenție încălcarea obligației generale de a respecta și de a aplica toate măsurile de protecție stabilite în Legea nr.55/2020, în actele normative conexe, precum și în actele administrative date pentru a organiza aplicarea legilor, fără a distinge expres actele, faptele sau omisiunile care pot atrage răspunderea contravențională. Or, nu este admisă o reglementare dispartată a domeniului sau care să rezulte din coroborarea unor acte normative cu forță juridică diferită. În acest sens, trebuie avut în vedere faptul că aplicarea sancțiunilor contravenționale, respectiv sancționarea propriu-zisă a subiectului de drept pentru nesocotirea normelor de drept contravențional, are loc potrivit unor principii, similar sancțiunilor de drept penal.

21. În susținerea criticilor lor, autorii excepției invocă Deciziile nr.152 din 6 mai 2020 și nr.51 din 16 februarie 2016, în care Curtea Constituțională s-a referit la cerințele de claritate și previzibilitate ale legii. De asemenea, invocă Hotărârea din 8 iulie 2008, pronunțată în Cauza *Fener Rum Patrikliği împotriva Turciei*, paragraful 70, prin care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile și în același timp precise și previzibile în aplicarea lor. Totodată, amintesc că, așa cum s-a reținut prin Decizia Curții Constituționale nr.732 din 20 noiembrie 2018, potrivit principiului proporționalității, toate sancțiunile principale sau complementare trebuie să fie dozate în funcție de gravitatea faptei.

22. Autorii excepției susțin că dispozițiile de lege criticate sunt contrare și prevederilor constituționale ale art.23 alin.(11), întrucât, în lipsa definirii conținutului constitutiv și juridic al faptelor ce constituie contravenții, este inversată sarcina probei, fiind prezumate a fi reale aspectele reținute în procesele-verbale de constatare a contravenției și urmând ca persoana fizică sau juridică să facă dovada contrară. Insuficienta descriere a faptei contravenționale nu permite persoanelor să realizeze o apărare eficientă în contradictoriu cu organul constatat, punându-le într-o situație de inferioritate față de organul administrativ, în ceea ce privește posibilitatea formulării de apărări pentru dovedirea nelegalității sau netemeinicii constatărilor efectuate în cuprinsul procesului-verbal de contravenție.

23. În ceea ce privește dispozițiile art.13 lit.a) din Legea nr.55/2020, arată că instituirea obligativității purtării măștii de protecție nu se poate realiza decât prin lege, și nu prin ordin al miniștrilor, întrucât se aduce o restrângere a exercițiului dreptului la liberă circulație. Prevederea art.13 li.a) din Legea nr.55/2020 constituie „o delegare a stabilirii condițiilor concrete către actul normativ inferior” , iar „necesitatea instituirii unei asemenea obligații nu rezultă din criterii clar determinate și definite prin lege”.

24. În critica de neconstituționalitate formulată, autorii excepției arată și că dispozițiile Legii nr.55/2020 aduc atingere gravă dreptului de proprietate, dreptului la muncă și protecție socială și dreptului la informație, prin nerespectarea cerinței de proporționalitate în restrângerea temporară a exercițiului unor drepturi.

25. **Judecătoria Buzău – Secția civilă** apreciază că excepția de neconstituționalitate este întemeiată în ceea ce privește criticile referitoare la caracterul lipsit de claritate și previzibilitate al dispozițiilor art.5 alin.(2) lit.d) și ale art.65 lit.h) din Legea nr.55/2020. Apreciază însă că nu sunt întemeiate criticile de neconstituționalitate privind restrângerea libertății de mișcare a persoanei. De asemenea, apreciază că nu sunt întemeiate criticile de neconstituționalitate vizând dispozițiile art.13 lit.a) din Legea nr.55/2020. În acest sens, arată că dispozițiile art.13 lit.a) din Legea nr.55/2020 nu pot fi interpretate altfel decât în sensul că se referă la competența ministrului sănătății și a ministrului afacerilor interne, fiecare în calitate de autoritate publică, așa cum este definită prin art.2 alin.(1) lit.b) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1154 din 7 decembrie 2004, 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. Astfel, instanța reține că prin dispozițiile analizate se conferă competența celor doi miniștri de a stabili măsura obligativității purtării măștii de protecție pe durata stării de alertă, în vederea apărării sănătății publice. Instanța subliniază că această măsură nu reprezintă o consacrare generică a competenței celor doi miniștri, textul de lege nepermițând instituirea unor alte obligații în sarcina cetățenilor, altele decât cea de a purta mască, astfel încât nu există riscul ca drepturi fundamentale să fie limitate altfel decât în temeiul unei legi organice. În consecință, se poate deduce că temeiul legal pentru instituirea acestei măsuri este chiar Legea nr.55/2020, ordinul comun al celor doi miniștri constituind 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.

26. **Judecătoria Odorheiu Secuiesc** consideră că excepția de neconstituționalitate nu este întemeiată.

27. **Judecătoria Constanța – Secția civilă** apreciază că excepția de neconstituționalitate nu este întemeiată. Astfel, în ceea ce privește dispozițiile art.65 lit.h) din Legea nr.55/2020, instanța apreciază că acestea nu sunt lipsite de claritate, precizie și previzibilitate. Fapta contravențională prevăzută de art.65 lit.h) din Legea nr.55/2020 constă în nerespectarea de către persoanele fizice a măsurilor individuale de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, stabilite conform art.5 alin.(2) lit.d), inclusiv instituirea carantinei sau a izolării la domiciliu. Fapta este descrisă cu precizie suficientă pentru a permite persoanelor interesate -care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist- să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Referitor la dispozițiile art.66 lit.a) din Legea nr.55/2020, instanța apreciază că, față de amploarea și intensitatea deosebită a riscurilor la adresa vieții și sănătății persoanelor, în contextul situației de criză generate de pandemia de COVID-19, cuantumul amenzii prevăzute de acest text de lege, respectiv între 500 și 2500 de lei, nu este disproportionat. Cu privire la dispozițiile art.67 din Legea nr.55/2020, față de care excepția nu a fost motivată, instanța nu a identificat motive care să justifice admiterea excepției de neconstituționalitate. Cu privire la criticile vizând neconstituționalitate Legii nr.55/2020, în ansamblu, instanța reține că acesta nu a formulat noi critici, reiterând motivele referitoare la lipsa proporționalității cuantumului amenzii prevăzute de art.66 lit.a) din același act normativ.

28. **Judecătoria Brașov** se pronunță doar în sensul admisibilității excepției de neconstituționalitate.

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

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

CURTEA,

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

31. 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.

32. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl constituie, potrivit încheierilor de sesizare, dispozițiile art.5 alin.(2) lit.d), ale art.13 lit.a), ale art.65 lit.h), ale art.66 lit.a) și ale art.67 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, așa cum au fost modificate prin art.I pct.1 din 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. Având în vedere obiectul cauzelor în cadrul cărora a fost invocată excepția de neconstituționalitate, respectiv cererile de anulare a proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravenției constând în nerespectarea obligației de a purta masca de protecție, Curtea apreciază că, în ceea ce privește conținutul dispozițiilor art.66 lit.a), autorii excepției vizează doar trimiterea la art.65 lit.h), iar în ceea ce privește dispozițiile art.67, se referă doar la dispozițiile alin.(1) și (2) lit.b), c) și d).

33. Curtea constată că autorii excepției formulează critici și față de Legea nr.55/2020, în ansamblul său, însă, analizând motivarea acestor critici și văzând obiectul cauzelor în cadrul cărora a fost ridicată excepția de neconstituționalitate, apreciază că, în realitate, sunt vizate tot prevederile incidente în cauză, respectiv dispozițiile art.5 alin.(2) lit.d), ale art.13 lit.a), ale art.65 lit.h), ale art.66 lit.a) și ale art.67 din Legea nr.55/2020, care au următorul conținut:

-Art.5 alin.(2) lit.d): „(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.13 lit.a): „*Pe durata stării de alertă, prin ordin comun al ministrului sănătății și ministrului afacerilor interne se poate institui:*

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

-Art.65 lit.h): „Constituie contravenții, în măsura în care nu sunt săvârșite în astfel de condiții încât să fie considerate potrivit legii penale infracțiuni, următoarele fapte săvârșite pe durata stării de alertă: [...]h) nerespectarea de către persoanele fizice a măsurilor individuale de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, stabilite conform art.5 alin.(2) lit.d);”;

-Art.66 lit.a): „Contravențiile prevăzute la art.65 se sancționează după cum urmează:

a) cu amendă de la 500 lei la 2.500 lei contravențiile prevăzute la art.65 lit.c), d), e), g), h), k), m), n) și ș);”;

-Art.67: „(1) Constatarea contravențiilor prevăzute la art.65 și aplicarea sancțiunilor prevăzute la art.66 se fac de către subofițeri și ofițeri de pompieri și protecție civilă cu atribuții de îndrumare, control și constatare, anume desemnați de inspectorul general.

(2) Constatarea contravențiilor prevăzute la art.65 și aplicarea sancțiunilor prevăzute la art.66 se fac de către:[...]

b) personalul de control din cadrul Departamentului pentru Situații de Urgență, precum și subofițerii și ofițerii de pompieri și protecție civilă, pentru contravențiile prevăzute la art.65 lit.b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), o), s), ș) și t);

c) agenții și ofițerii de poliție, subofițerii și ofițerii de jandarmi, polițiștii locali, pentru contravențiile prevăzute la art.65 lit.d), e), g), h), i), j), k), l), m), n), o), r) și ș);

d) personalul direcțiilor de sănătate publică, pentru contravențiile prevăzute la art.65 lit.h) și i).”

34. Autorii excepției susțin că dispozițiile Legii nr.55/2020 sunt contrare următoarelor prevederi din Constituție: art.1 alin.(3) și (5) privind statul de drept și obligați respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, art.11 referitor la dreptul internațional și dreptul intern, art.23 alin.(1) și (11) privind libertatea individuală și prezumția de nevinovăție, art.25 referitor la libera circulație, art.53 privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. În critica de neconstituționalitate, este invocată și încălcarea prevederilor constituționale referitoare la dreptul de proprietate, dreptul la muncă și protecție socială și dreptul la informație, consacrate în art.44, art.41 și art.31 din Legea fundamentală. De asemenea, este invocată încălcarea prevederilor art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale referitoare la dreptul la un proces echitabil.

35. Examinând excepția de neconstituționalitate privind dispozițiile art.5 alin.(2) lit.d), ale art.65 lit.h), ale art.66 lit.a) și ale art.67 din Legea nr.55/2020, Curtea constată că susținerile autorilor excepției vizează, în esență, lipsa de claritate și previzibilitate a acestor texte de lege întrucât nu individualizează faptele contravenționale pentru care au fost sancționați.

36. Analizând aceste critici, Curtea reține că prevederile art.1 alin.(5) din Constituție consacră principiul respectării obligatorii a legilor. Așa cum a subliniat în jurisprudența sa, pentru a fi respectată de destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de precizie, claritate și previzibilitate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita. De principiu, 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 clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist- să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat (Decizia nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010; Decizia nr.743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.579 din 16 august 2011; Decizia nr.662 din 11 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.47 din 20 ianuarie 2015). Respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii. De aceea, legiuitorul trebuie să manifeste o deosebită atenție atunci când adoptă un act normativ (Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014). O dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă, să instituie norme clare, previzibile și accesibile, a căror aplicare să nu permită arbitrarul sau abuzul (Decizia nr.637 din 13 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.906 din 8 decembrie 2015).

37. Cu referire la exigențele de calitate a legii în materie contravențională, Curtea a statuat recent că „dreptul contravențional, asemenea dreptului penal, are un caracter subsidiar, intervenind doar acolo unde alte mijloace juridice nu sunt suficiente pentru protejarea anumitor valori sociale. În aceste condiții, actele normative cu putere de lege și actele administrative cu caracter normativ prin care se stabilesc și se sancționează contravenții trebuie să întrunească toate condițiile de calitate ale normei: accesibilitate, claritate, precizie și previzibilitate” (Decizia nr.152 din 6 mai 2020, publicată în

Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.387 din 13 mai 2020, paragraful 130). Stabilirea faptelor a căror săvârșire constituie contravenții trebuie realizată cu respectarea acestor exigențe, iar nu lăsată, în mod arbitrar, la libera apreciere a agentului constator, fără ca legiuitorul să fi stabilit criteriile și condițiile necesare operațiunii de constatare și sancționare a contravențiilor. Totodată, în lipsa unei reprezentări clare a elementelor care constituie contravenția, judecătorul însuși nu dispune de reperele necesare în aplicarea și interpretarea legii, cu prilejul soluționării plângerii îndreptate asupra procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției.

38. Plecând de la aceste repere jurisprudențiale, Curtea analizează, în continuare, dispozițiile Legii nr.55/2020 și reține că, așa cum se afirmă în primul articol al acesteia, obiectul de reglementare al actului normativ 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.3 alin.(4) și ale art.4 alin.(1) și (2) 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, avându-se în vedere: amplasarea 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. 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 destinarii acestor măsuri; d) instituțiile și autoritățile publice care pun în aplicare sau urmăresc respectarea aplicării măsurilor, după caz.”*

39. 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.

40. Curtea observă 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, 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.

41. Dispozițiile art.5 alin.(2) lit.d) 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. Desigur, având în vedere obiectivul afirmat al legii, precum și faptul că textul nu face trimitere la alte acte normative, Curtea apreciază că este vorba de **măsuri menționate în Legea nr.55/2020. De asemenea, textul de lege circumscrie sfera acestor măsuri la acele intervenții necesare protejării unor drepturi ale persoanei care se bucură de cel mai înalt grad de protecție constituțională, respectiv dreptul la viață și dreptul la sănătate.**

42. Dispozițiile art.65 lit.h) din Legea nr.55/2020 califică drept contravenții *„nerespectarea măsurilor individuale de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, stabilite conform art.5 alin.(2) lit.d)”,* în timp ce dispozițiile enunțate la lit.i) din același articol de lege califică, în mod separat, drept contravenție *„nerespectarea de către persoanele fizice a măsurilor de izolare la domiciliu stabilite conform art.5 alin.(2) lit.d)”. Prin urmare, ipoteza art.65 lit.h) din Legea nr.55/2020 se referă la nerespectarea acelor măsuri consacrate prin lege, instituite în vederea protejării dreptului la viață și la sănătate și care creează obligații în sarcina persoanelor fizice, excepție făcând măsura izolării la domiciliu.*

43. Curtea amintește că, potrivit dispozițiilor art.6 din Legea nr.55/2020, hotărârile Guvernului prin care se instituie sau se prelungește starea de alertă trebuie să precizeze, în mod clar, care sunt măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților, astfel că revine executivului să selecteze, în funcție de datele concrete ale evoluției pandemiei la un anumit moment, acele măsuri prevăzute la nivelul legii care sunt cele mai adecvate atingerii obiectivului stabilit de legiuitor, cu o restrângere proporțională a exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți ale persoanei. În acest sens, se învederează că dispozițiile Hotărârilor Guvernului nr.394/2020, nr.476/2020, nr.553/2020, nr.668/2020, nr.782/2020, nr.856/2020, nr.967/2020, nr.1065/2020, nr.3/2021, nr.35/2021, nr.293/2021, nr.432/2021 și nr.531/2021 pentru instituirea, respectiv prelungirea stării de alertă reglementează, în mod distinct, măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților, din care fac parte și ansamblul măsurilor de protecție a vieții și limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor. Examinând conținutul acestor hotărâri, Curtea constată că, în ceea ce privește măsurile individuale de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, acestea s-au referit, în mod constant, la obligația de a purta masca de protecție, la carantină și izolare.

44. Autorii excepției susțin că dispozițiile de lege criticate sunt neconstituționale, întrucât în conținutul prevederilor art.5 alin.(2) lit.d) și ale art.65 lit.h) din Legea nr.55/2020 nu sunt precizate măsurile care instituie obligații a căror încălcare constituie contravenție. Curtea apreciază însă 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.

45. De altfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a precizat în jurisprudența sa că, din cauza principiului generalității legilor, conținutul acestora nu poate prezenta o precizie absolută. Una dintre tehnicile-tip de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. De asemenea, numeroase legi se folosesc de eficacitatea formulelor mai mult sau mai puțin vagi pentru a evita o rigiditate excesivă și a se putea adapta la schimbările de situație [de exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 31].

46. Caracterul general al 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 constată că aceștia aveau posibilitatea de a lua cunoștință de conținutul acestei obligații prin examinarea conținutului art.13 lit.a) din Legea nr.55/2020. De asemenea, hotărârile Guvernului emise pentru instituirea și prelungirea stării de alertă, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, au menționat în mod constant obligativitatea purtării măștii de protecție.

47. Prin urmare, având în vedere cele mai sus arătate, Curtea apreciază 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-și poată conforma conduita potrivit dispozițiilor legale și să înțeleagă consecințele nerespectării acestor obligații.

48. Aceleași concluzii sunt valabile și în ceea ce privește posibilitatea agentului constator, 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.

49. Cu privire la sancțiunile contravenționale, principale și complementare, Curtea reține că au adresabilitate generală și au atât un rol preventiv-educativ, cât și unul represiv și punitiv, reprezentând o formă de constrângere care vizează, în special, patrimoniul făptuitorului. Aplicarea sancțiunilor contravenționale, respectiv sancționarea propriu-zisă a subiectului de drept pentru nesocotirea normelor de drept contravențional, are loc potrivit unor principii, similar sancțiunilor de drept penal. În acest sens, prin Decizia nr.197 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.438 din 3 iunie 2019, paragraful 31, Curtea a reținut principiul legalității sancțiunilor contravenționale, principiul proporționalității sancțiunilor contravenționale și principiul unicității aplicării

sanctiunilor contravenționale (*non bis in idem*). Potrivit principiului proporționalității, toate sancțiunile principale sau complementare aplicate contravenientului trebuie să fie dozate în funcție de gravitatea faptei. Acest principiu își găsește corespondent în dispozițiile art.5 alin.(5) și (6) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, potrivit căreia „Sanctiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite”, iar „Sanctiunile complementare se aplică în funcție de natura și de gravitatea faptei”. Principiul proporționalității este apropiat principiului oportunității, acesta din urmă fiind necesar a fi respectat în aplicarea sancțiunilor contravenționale principale și complementare în vederea atingerii scopului represiv și preventiv al sancțiunii contravenționale. Totodată, Curtea a reținut că aplicarea sancțiunilor contravenționale are loc cu respectarea criteriilor prevăzute de art.21 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, referitoare la limitele sancțiunilor, respectiv proporționalitatea sancțiunii cu gradul de pericol social al faptei, ținându-se seama de împrejurările în care fapta a fost comisă, de modul și mijloacele de săvârșire, scopul urmărit și urmarea produsă, circumstanțele personale ale contravenientului, precum și de celelalte date înscrise în procesul-verbal de constatare și sancționare. Cu alte cuvinte, la stabilirea proporționalității sancțiunii cu gradul de pericol social al faptei, agentul constator care aplică sancțiunea trebuie să analizeze criteriile generale prevăzute în art.21 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, precum și alte criterii speciale, dacă este cazul. În caz contrar, în măsura în care regula proporționalității este încălcată, instanța va adapta sancțiunea la cerințele prevăzute de lege.

50. În ceea ce privește dispozițiile de lege criticate, Curtea constată că art.66 lit.a) din Legea nr.55/2020 prevede posibilitatea agentului constator ca, în cazul constatării săvârșirii unei contravenții prevăzute la art.65 lit.h) din același act normativ, să aplice o amendă de la 500 lei la 2500 lei. În aplicarea acestei sancțiuni, agentul constator va avea în vedere conținutul măsurilor pentru asigurarea rezilienței comunităților, reglementate la nivel de lege și nominalizate în cuprinsul hotărârilor Guvernului de declarare sau prelungire a stării de alertă, obligațiile ce revin persoanelor fizice, valorile sociale ocrotite, respectiv dreptul la viață și dreptul la sănătate, precum și împrejurările în care fapta a fost comisă, modul și mijloacele de săvârșire, scopul urmărit și urmarea produsă, circumstanțele personale ale contravenientului și de celelalte date înscrise în procesul-verbal de constatare și sancționare. Prin urmare, Curtea apreciază că agentul constator și - în cazul contestării procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției - instanța de judecată dispun de elementele necesare identificării faptei contravenționale și aprecierii caracterului proporțional al sancțiunii contravenționale.

51. Curtea menționează că, deși în criticile de neconstituționalitate se face trimitere la considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.152 din 6 mai 2020, prin care a fost sancționat ca neconstituțional textul art.28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, întrucât acesta nu prevedea concret faptele care atrăgeau răspunderea contravențională și stabileau, în mod nediferențiat pentru toate acestea fapte, independent de natura sau gravitatea lor, aceeași sancțiune contravențională principală, dispozițiile analizate ale Legii nr.55/2020 fac posibilă identificarea obligațiilor individuale a căror nerespectare constituie contravenție și permit organului constator și, în cazul contestării, instanței de judecată ca, având în vedere valorile sociale ocrotite, respectiv dreptul la viață și dreptul la sănătate, să aprecieze asupra gravității faptei și proporționalității sancțiunii contravenționale.

52. Cât privește critica relativă la răsturnarea sarcinii probei, Curtea reține că nicio normă din Legea nr.55/2020 nu atribuie o forță probantă absolută procesului-verbal de constatare a contravenției. Din această perspectivă, în temeiul art.68 din această lege, este aplicabilă legea-cadru în materie contravențională, astfel că, potrivit Ordonanței Guvernului nr.2/2001, procesul-verbal de contravenție are un conținut bine precizat, iar procedura contestării acestuia, căile de atac și judecata propriu-zisă nu derogă de la regimul probator general. „În acest caz, instanța de judecată competentă va administra probele prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal. Cel care a formulat plângerea nu trebuie să își demonstreze propria nevinovăție, revenind instanței de judecată obligația de a administra tot probatoriul necesar stabilirii și aflării adevărului” (a se vedea Decizia nr.1096 din 8 septembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.695 din 15 octombrie 2009, și Decizia nr.70 din 21 februarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.204 din 10 aprilie 2013).

53. În ceea ce privește criticile referitoare la încălcarea dreptului de proprietate, Curtea observă că acestea vizează, în realitate, tot aspectele privind claritatea și previzibilitatea normelor, afirmându-se că, în lipsa unor reglementări clare, agentul constator nu are criteriile pentru aplicarea progresivă a sancțiunii contravenționale, astfel că se poate ajunge la amenzi disproporționate, care afectează patrimoniul contravenientului. Curtea apreciază că cele reținute mai sus, referitoare la faptul că dispozițiile de lege criticate permit identificarea faptei contravenționale și a valorilor sociale ocrotite, răspund acestor critici, care urmează a fi respinse ca neîntemeiate.



54. Cât privește critica autorilor excepției referitoare la încălcarea dreptului la muncă și protecție socială și încălcarea dreptului la informație, Curtea constată că nu sunt arătate motivele pentru care textele de lege criticate contravin acestor drepturi fundamentale. De altfel, având în vedere conținutul textelor de lege supuse controlului de constituționalitate și prevederile constituționale invocate, Curtea apreciază că acestea din urmă nu au incidență în cauză.

55. Pentru toate cele mai sus reținute, Curtea apreciază ca fiind neîntemeiate criticile de neconstituționalitate formulate în raport cu dispozițiile art.5 alin.(2) lit.d), ale art.65 lit.h), ale art.66 lit.a), în ceea ce privește trimiterea la art.65 lit.h), și ale art.67 alin.(1) și (2) lit.b), c) și d) din Legea nr.55/2020.

56. Analizând, în continuare, criticile de neconstituționalitate care privesc dispozițiile art.13 lit.a) din Legea nr.55/2020, Curtea reține că acestea se referă, în esență, la încălcarea prevederilor art.25 și art.53 din Constituție, autorii excepției susținând că restrângerea exercitiului dreptului la liberă circulație determinată de obligația de a purta masca de protecție este reglementată prin ordin al miniștrilor, și nu prin lege.

57. Față de aceste critici, Curtea reține că măsura purtării măștii de protecție face parte din ansamblul măsurilor reglementate de Legea nr.55/2020 în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19. Așa cum a arătat și în expunerea de motive la legea mai sus menționată, legiuitorul național, având în vedere situația de o gravitate excepțională generată de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2 și consecințele negative asupra sănătății publice, a considerat că este necesară intervenția sa legislativă, în condițiile prevederilor constituționale ale art.53, în vederea reglementării unor măsuri menite să combată efectele pandemiei de COVID-19.

58. Purtarea măștii de protecție ca măsură destinată să combată efectele pandemiei de COVID-19 a fost recomandată sau impusă în majoritatea statelor a căror populație a fost afectată de răspândirea virusului SARS-CoV-2, Curtea constatând o diversitate a modalităților în care autoritățile statale au înțeles să implementeze această măsură de igienă, dar o unanimitate în recunoașterea contribuției acesteia în procesul de prevenire a infectării cu virusul SARS-CoV-2.

59. În contextul pandemiei de COVID-19, această măsură vizează acoperirea căilor respiratorii, respectiv a nasului și a gurii, cu un material, astfel încât să se diminueze într-o măsură cât mai eficientă inhalarea particulelor respiratorii provenind de la o persoană posibil infectată cu coronavirusul SARS-CoV-2, ca urmare a respirației, vorbirii, tușirii sau strănutului. Din această perspectivă, obligația vizează protecția persoanei care poartă mască. În egală măsură însă, măsura contribuie și la diminuarea răspândirii particulelor respiratorii de către persoana care poartă masca de protecție către celelalte persoane aflate în proximitatea sa. Privită astfel, măsura este văzută ca un mod de protejare a celor care vin în contact cu o persoană posibil infectată.

60. Curtea constată că, însoțită de alte măsuri de igienă și distanțare socială, purtarea măștii de protecție contribuie la realizarea obiectivului de prevenție a transmiterii intracomunitare a coronavirusului SARS-COV-2. În condițiile în care amploarea, evoluția pandemiei, precum și insuficiența și/sau inadecvarea capacităților de răspuns față de acest fenomen impun concentrarea tuturor eforturilor și adoptarea tuturor măsurilor pentru a combate efectele pandemiei de COVID-19, instituirea obligativității purtării măștii de protecție constituie o măsură justificată și necesară pentru protejarea dreptului la viață și la sănătate al persoanelor.

61. Curtea apreciază că nu pot fi reținute criticile de neconstituționalitate referitoare la încălcarea dreptului la liberă circulație al persoanelor. De altfel, în ceea ce privește susținerile autorilor excepției referitoare la reglementarea obligației de a purta mască de protecție prin acte normative inferioare legii, respectiv prin ordin comun al ministrului sănătății și al ministrului afacerilor interne, Curtea observă că dispozițiile art.13 lit.a) din Legea nr.55/2020 stabilesc în mod clar condițiile în care poate fi instituită obligația de a purta masca de protecție, precizând spațiile - „*în spațiile publice, spațiile comerciale, mijloacele de transport în comun și la locul de muncă*”- și durata pentru care această obligație poate fi impusă - „*pe durata stării de alertă*”. De asemenea, întrucât nu operează nicio distincție între diferitele categorii de persoane, textul de lege are aplicabilitate generală.

62. Ordinul comun al ministrului sănătății și al ministrului afacerilor interne este emis, așa cum se prevede în mod expres în chiar conținutul articolului de lege analizat, în temeiul și în aplicarea art.13 lit.a) din Legea nr.55/2020. O astfel de reglementare corespunde dispozițiilor art.77 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, potrivit căroră „*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)*”, iar, potrivit art.78 din aceeași act normativ, „*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.” Prin urmare, ordinul emis în temeiul art.13 lit.a) din Legea nr.55/2020 nu ar putea prevedea condiții referitoare la instituirea obligativității purtării măștii de protecție mai restrictive decât cele stabilite prin acest articol, adăugând la lege, ci din contră, mai permissive.

63. Analiza acestei competențe trebuie efectuată prin prisma aceluiași considerente care privesc existența unui cadru legal flexibil, ușor de adaptat evoluției rapide și imprevizibile a pandemiei de COVID-19. Astfel, Curtea apreciază că, în măsura în care instituirea obligației de a purta masca de protecție s-ar efectua exclusiv în temeiul legii, pe toată perioada stării de alertă determinată de pandemia de COVID-19, s-ar ajunge în situația în care una și aceeași măsură s-ar aplica nediferențiat, fără a da posibilitatea autorităților să selecteze necesitatea și întinderea acestei obligații, astfel încât să nu dobândească un caracter disproporționat în raport cu obiectivul urmărit.

64. Având în vedere cele mai sus reținute, Curtea reține ca fiind neîntemeiate criticile de neconstituționalitate formulate în raport cu dispozițiile art.13 lit.a) din Legea nr.55/2020.

65. 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:

Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de Clara Georgiana Constantin în Dosarul nr.10627/200/2020 al Judecătoriai Buzău – Secția civilă, de Miklos Dezsy în Dosarul nr.3166/268/2020 al Judecătoriai Odorheiu Secuiesc, de Daniel Pandici în Dosarul nr.18569/212/2020/a1 al Judecătoriai Constanța - Secția civilă, de Octavian Bogdan în Dosarul nr.19786/197/2020 al Judecătoriai Brașov și de Cristina Coarnă în Dosarul nr.14409/200/2020 al Judecătoriai Buzău – Secția civilă și constată că dispozițiile art.5 alin.(2) lit.d), ale art.13 lit.a), ale art.65 lit.h), ale art.66 lit.a), în ceea ce privește trimiterea la art.65 lit.h), și ale art.67 alin.(1) și (2) lit.b), c) și d) 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 Judecătoriai Buzău – Secția civilă, Judecătoriai Odorheiu Secuiesc, Judecătoriai Constanța - Secția civilă și Judecătoriai Brașov și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 8 iunie 2021

## OPINIE CONCURRENTĂ

1. În acord cu soluția adoptată - cu unanimitate de voturi - prin Decizia nr.381 din 8 iunie 2021, considerăm că dispozițiile art.13 lit.a) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 sunt constituționale în raport cu criticile formulate. Totuși, apreciem că, alături de argumentele și considerentele expuse în decizia menționată, se impunea și un răspuns mai detaliat la critica autorului sesizării referitoare la art.13 lit.a) din Legea nr.55/2020.

2. Autorul excepției de neconstituționalitate, referitor la art.13 lit.a) din legea sus-menționată, critică faptul că obligația de a purta masca de protecție aduce atingere libertății individuale, precum și a altor drepturi fundamentale, considerând, astfel, că această măsură reprezintă o restrângere a unor drepturi și libertăți fundamentale și că, prin urmare, astfel de restrângeri nu pot fi reglementate decât prin lege.

3. Curtea a constatat că obligația purtării măștii de protecție în perioada stării de alertă este reglementată chiar prin textul criticat astfel că nu s-a încălcat obligația stabilită prin art.53 din Constituție ca măsurile restrictive de drepturi cu caracter temporar să fie reglementate prin lege. De asemenea, s-a stabilit, în mod corect, că măsura purtării măștii în acest context pandemic este una justificată și proporțională cu scopul urmărit de legiuitor. Faptul că art.13 lit.a) din Legea nr.55/2020 atribuie în competența comună a ministrului sănătății și a ministrului afacerilor interne instituirea în mod concret a acestor măsuri fundamentate pe evaluări actuale cu privire la evoluția pandemiei, nu face altceva decât să asigure eficiența și aplicabilitatea prevederilor legale.

4. Dincolo de aceste considerente pe care le împărtășim, am apreciat ca fiind necesară și utilă efectuarea unei analize juridice și a primei părți a criticii formulate în sensul că obligativitatea purtării măștii de protecție constituie o restrângere a unor drepturi și libertăți fundamentale.

5. Purtarea măștii de protecție, în opinia noastră, nu poate fi considerată un element natural și firesc a modului de existență a ființei umane și nu poate fi privită doar ca o măsură de igienă și cu

atât mai puțin ca un accesoriu vestimentar. Caracterul obligatoriu, precum și cvasi-permanent al obligației purtării măștii de protecție, ce în caz de nerespectare poate atrage sancțiuni contravenționale, *este de natură să afecteze libertatea generală de acțiune a persoanei, libertatea individuală și viața privată a acesteia.*

6. Astfel, prin natura sa, obligativitatea purtării măștii de protecție, în mod inerent și inevitabil, afectează libertatea generală de acțiune a persoanei, libertate ce constituie, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, latura activă a liberei dezvoltări a personalității umane, care la rândul său reprezintă, alături de demnitatea umană, o valoare constituțională supremă, potrivit art.1 alin.(3) din Constituție (Decizia nr.465 din 18 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.645 din 5 august 2019, par.31, 44, 45). Libertatea generală de acțiune a persoanei nu este una absolută și, prin urmare, statul poate impune condiții și exigențe legale în cadrul cărora aceasta se exercită. Aceste condiții țin de morală, precum și de ordinea publică. În cauza de față, libertatea generală de acțiune a persoanei este restrânsă însă pe un alt temei, cu caracter strict temporar, respectiv art.53 din Constituție, restrângerea justificându-se atât timp cât situația care a generat-o, respectiv pandemia COVID-19, persistă, este actuală și serioasă. Prin urmare, deși asistăm la o restrângere cu caracter temporar a libertății generale de acțiune a persoanei, ea este adecvată, necesară și proporțională cu scopul legitim urmărit.

7. Totodată, dincolo de acest aspect principial și abstract care privește condiția umană a persoanei, este afectată și libertatea individuală astfel cum este prevăzută la art.23 alin.(1) din Constituție, care, alături de siguranța persoanei, sunt inviolabile.

8. Sensul constituțional, conceptual al libertății individuale vizează libertatea fizică a persoanei, dreptul său de a se putea mișca liber, de a avea conduita dorită și, totodată, de a nu fi lipsită de libertate decât în cazurile și condițiile prevăzute de lege. Prin urmare, întrucât libertatea individuală nu are un caracter absolut, textul constituțional consacră siguranța persoanei, noțiune ce exprimă ansamblul garanțiilor care protejează persoana aflată în situațiile în care autoritățile statului dispun măsuri privative de libertate, astfel încât limitarea acestei libertăți să se facă numai atunci când este necesar, cu respectarea strictă a condițiilor prevăzute de lege (Decizia nr.458 din 25 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.581 din 2 iulie 2020, paragraful 48; a se vedea, în același sens, și Decizia nr.499 din 17 septembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.931 din 19 noiembrie 2019, paragraful 27, sau Decizia nr.847 din 12 decembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 19 martie 2020, paragraful 15). Conform jurisprudenței Curții Constituționale, limitele libertății individuale sunt menționate expres chiar în textul Constituției, respectiv prin dispozițiile art.23 alin.(2)-(12). Privarea de libertate reprezintă măsura și limita libertății individuale, reglementarea sa fiind inerentă exercitării prerogativelor statului în materie penală, în sensul că un stat de drept trebuie să dispună de un mecanism normativ apt să definească atât aspectul pozitiv, prin indicarea a ceea ce este circumscris conținutului său, cât și pe cel negativ al dreptului, prin indicarea limitelor/condițiilor care se impun [Decizia nr.136 din 3 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.494 din 12 mai 2021, par.36].

9. Totuși, determinarea apodictică a conținutului libertății individuale în funcție de prevederile art.23 alin.(2) din Constituție, care stabilesc limitele acesteia din perspectiva percheziției, reținerii sau arestării, este discutabilă. Libertatea individuală nu este doar expresia antitetice a ipotezelor descrise în alin.(2) și detaliate în următoarele alineate ale art.23 din Constituție și, prin urmare, nu poate fi redusă la un asemenea conținut. Cauza de față îndeamnă la o necesară reflecție asupra modului în care trebuie interpretată libertatea individuală. Ne întrebăm dacă semnificația sa se reduce în mod exclusiv la libertatea fizică a persoanei sau ideea de libertate fizică este parte a libertății individuale. Apreciem că libertatea individuală reprezintă expresia, în sfera catalogului de drepturi și libertăți a Constituției, a ideii de libertate în plenitudinea sa. Ea exprimă lipsa oricăror raporturi de subordonare juridică a persoanei față de alte persoane sau entități și, așadar, dreptul persoanei de a acționa potrivit propriei sale voințe și conștiințe. În aceste condiții, comportamentul licit elementar al persoanei ce definește, determină condiția umană în societate, precum și comportamentul normal, obișnuit, firesc a persoanei în societate este parte a libertății individuale.

10. Libertatea individuală, precum celelalte libertăți fundamentale, se exercită în cadrul coordonatelor stabilite de ordinea de drept. În acest context, se reține că, alături de libertatea individuală, siguranța persoanei constituie o garanție, un mijloc de protecție a acesteia și se referă atât la condițiile legale ce trebuie reglementate pentru luarea unor măsuri de restrângere/ limitare a libertății individuale, cât și la respectarea cu strictețe a acestor condiții de către autoritățile publice.

11. Prin urmare, distinct de limitările reglementate prin art.23 alin.(2)-(12) din Constituție, care privesc strict libertatea fizică și care definesc libertatea individuală din această perspectivă, limitări care sunt firești unei vieți statele și au un caracter de repetabilitate ori de câte ori persoana se află în ipoteza normei, se constată că anumite situații care se abat de la firescul evoluției societății, neprevăzute,

surprinzătoare și chiar distonante cu aceasta, justifică restrângerea temporară a exercițiului libertății individuale în condițiile stricte ale art.53 din Constituție.

12. De aceea, limitele caracterului inviolabil al libertății individuale nu au în vedere doar ipoteza unui comportament infracțional al persoanei, aspect care justifică privarea de libertate fizică prin prisma art.23 alin.(2)-(12) din Constituție, ci și ipoteza unui comportament social firesc și legal. De exemplu, acoperirea voluntară a unei părți a feței, în special a căilor respiratorii, poate fi un comportament licit în caz de (auto)protecție a sănătății, fiind o opțiune liberă a persoanei, dar, în același timp, poate deveni un comportament ilicit, în cazul în care nu se urmărește un scop legitim legat de protecția sănătății sau a ordinii publice.

13. Astfel, dacă purtarea benevolă a unei măști de protecție, chiar dacă nu se impune în mod direct din punct de vedere medical și în special a sănătății publice, este o expresie a libertății individuale, obligația (sub sancțiunea unor amenzi contravenționale) purtării măștii de protecție în mod extins, general în timp (cvasipermanent) și în spațiu (aproape peste tot), chiar dacă este justificată din punct de vedere a sănătății publice datorită pandemiei, constituie o restrângere a libertății individuale, o ingerință a statului în sfera acestui drept.

14. Statul trebuie în anumite cazuri să se raporteze, prin măsurile pe care le promovează, chiar la manifestările firești ale libertății individuale, astfel că poate limita/ priva de libertate sau restrânge exercițiul libertății și în cazul persoanei care manifestă un comportament legal, cu totul firesc și normal. Chiar dacă o asemenea intervenție etatică este pe deplin justificată, conținutul măsurii are un caracter de restrângere a exercițiului libertății individuale.

15. Apreciem că măsura afectează și prevederile art.26 alin.(1) în special în cea ce putem denumi intangibilitatea sferei private a persoanei, viața privată a persoanei, precum și cele prevăzute în alin (2) al aceluiași art.26 din Constituție privind dreptul persoanei de a dispune de ea însăși. Nici aceste drepturi nu sunt absolute, întrucât pot fi limitate în considerarea unor împrejurări care o impun. În condițiile unei epidemii/pandemii, viața privată a persoanei, sfera privată poate suporta anumite restricții, dar care sunt perfect justificate. Însă, caracterul justificat al măsurii restrictive nu schimbă cu nimic natura acesteia, pentru că ea, în sine, afectează exercitarea unor drepturi și libertăți fundamentale.

16. Desigur, condițiile actuale determinate de situația pandemică justifică prevalența sănătății publice față de libertate individuală/ siguranța individului/ drepturile legate de viața privată, dar nu se impune un concurs, o competiție dintre drepturile fundamentale, ci respectarea și aplicarea lor corectă din punct de vedere constituțional, atât din partea autorităților statului, cât și din partea cetățenilor, precum și așezarea lor adecvată, potrivită în ordinea, în sistemul valorilor constituționale.

17. Mai mult, apreciem că purtarea măștii pe o perioadă îndelungată de timp, la rândul său, poate crea probleme de sănătate unor anumite categorii de persoane/ oricărei persoane în sensul că, protejând sănătatea persoanei/ altor persoane dintr-un anumit punct de vedere, măsura poate avea efecte adverse cu privire la sănătatea chiar a persoanei care poartă masca. Rezultă că, paradoxal, o măsura de protecție a sănătății poate provoca ea însăși daune sănătății persoanei în cauză. Dar și în această situație suntem tot în sfera de aplicare a art.53 din Constituție.

18. Am considerat necesare aceste precizări, care, alături de considerentele deciziei, demonstrează caracterul neîntemeiat al excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.13 lit.a) din Legea nr.55/2020, acestea fiind constituționale în raport cu criticile formulate.

**Judecător,  
conf. univ. dr. VARGA Attila**