

DECIZIA nr.391
din 8 iunie 2021

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.5, art.8, art.9 alin.(1), art.13, art.14, art.38-39 și art.65-66 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

Publicată în Monitorul Oficial nr.718 din 21.07.2021

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

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, excepție ridicată de Silvia Uscov în Dosarul nr.6274/2/2020 al Curții de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.2357 D/2020.

2. Dezbaterile au avut loc în ședința publică din data de 20 mai 2021, cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Ioan-Sorin-Daniel Chiriaz, fiind consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, când Curtea, în temeiul dispozițiilor art.57 și ale art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a dispus amânarea pronunțării pentru data de 8 iunie 2021, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

3. Prin Sentința civilă nr.1317 din 27 noiembrie 2020, pronunțată în Dosarul nr.6274/2/2020, **Curtea de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal 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**, excepție ridicată de Silvia Uscov într-o cauză având ca obiect soluționarea unei acțiuni în contencios administrativ, formulată de autoarea excepției, în vederea anulării unui act administrativ.

4. **În motivarea excepției de neconstituționalitate**, cu privire la neconstituționalitatea extrinsecă a Legii nr.55/2020, se susține că această lege a fost adoptată cu încălcarea principiului bicameralismului, astfel cum acest principiu rezultă din prevederile art.61 alin.(2) și ale art.75 din Constituție. Astfel, față de forma Legii nr.55/2020 adoptată de către Senat, Camera Deputaților a operat următoarele modificări: au fost introduse dispozițiile art.2 și art.3 ale Legii nr.55/2020, care permit executivului aplicarea de măsuri graduale specifice stării de alertă; a fost modificat art.4 din Legea nr.55/2020, în sensul de a permite Parlamentului să aprobe și chiar să modifice măsurile adoptate de către Guvern; au fost introduse dispozițiile art.5 din Legea nr.55/2020, care prevăd măsurile pentru creșterea capacității de răspuns ce pot fi aplicate gradual de către Guvern și de către autoritățile subordonate puterii executive; au fost introduse dispozițiile art.6 și art.7, ce reglementează conținutul hotărârilor prin care se declară ori se prelungește starea de alertă și al celor prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă, precum și reevaluarea, în cazul instituirii stării de urgență, a măsurilor aplicate pe durata stării de alertă. Se susține, totodată, că forma inițială a legii analizate reglementa, în vederea declarării stării de alertă, o procedură similară celei prin care este declarată starea de urgență, asimilând hotărârea Guvernului cu decretul Președintelui; în cadrul acestei proceduri, Parlamentul încuviința sau nu măsurile astfel adoptate, după verificarea conformității acestui act administrativ cu dispozițiile Constituției.

5. Se arată că, prin Decizia nr.457 din 25 iunie 2020, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate invocată de Avocatul Poporului și a constatat că dispozițiile art.4 alin.(3) și (4),

precum și ale art.65 lit.s) și ș), ale art.66 lit.a), b) și c) în ceea ce privește trimiterile la art.65 lit.s), ș) și t) și ale art.67 alin.(2) lit.b) în ceea ce privește trimiterile la art.65 lit.s), ș) și t) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 sunt neconstituționale. Ca urmare a pronunțării acestei decizii, a fost eliminat controlul parlamentar asupra restrângerii exercițiului unor drepturi și al unor libertăți dispuse prin hotărârea Guvernului prin care se instituie sau se prelungește starea de alertă. Se susține că, în prezent, Guvernul poate adopta, conform art.5 din Legea nr.55/2020, măsuri de restrângere a exercițiului oricăror drepturi, întrucât drepturile a căror exercitare poate fi restrânsă nu sunt prevăzute în cuprinsul Legii nr.55/2020. Se susține că Guvernul poate exercita atribuția astfel reglementată fără ca Parlamentul, care este singura autoritate ce poate restrânge, prin lege, exercițiul unor drepturi și al unor libertăți, să poată interveni asupra unor astfel de restrângeri. Se arată că acest mecanism a fost creat de Camera Deputaților, prin modificările aduse proiectului Legii nr.55/2020, față de forma acestuia adoptată de Senat, modificări care au îndepărtat nepermis de mult actul normativ analizat de scopul său, acela al creării unui cadru legal în care drepturile și libertățile fundamentale să poată fi restrânse, în condițiile prevăzute la art.53 din Legea fundamentală. Se arată că, în prezent, contrar dispozițiilor Legii fundamentale, această atribuție aparține Guvernului și altor autorități administrative. Sunt invocate considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.62 din 13 februarie 2018, paragrafele 60-63.

6. Se susține, totodată, că Legea nr.55/2020 este neconstituțională, întrucât a fost adoptată fără solicitarea avizului Consiliului Economic și Social, care, conform art.1 alin.(3) și (5) raportat la art.141 din Constituție și potrivit art.2 din Legea nr.248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, era obligatorie, întrucât actul normativ analizat reglementează restrângeri ale exercițiului unor drepturi și libertăți, precum și politici în domeniul sănătății. Se face trimitere la considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.221 din 2 iunie 2020, paragrafele 53 și 59.

7. Cu privire la neconstituționalitatea intrinsecă a dispozițiilor Legii nr.55/2020, se susține că expunerea de motive a acestei legi face referire la necesitatea generată de contextul dinamicii situației epidemiologice naționale și internaționale, determinată de răspândirea coronavirusului Sars-CoV 2, și a creării unui cadru legal pentru restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale, în conformitate cu dispozițiile art.53 din Constituție, dar că, în contradicție cu aceasta și cu Deciziile Curții Constituționale nr.152 din 6 mai 2020 și nr.157 din 13 mai 2020, Legea nr.55/2020 prevede restrângerea exercițiului unor drepturi și al unor libertăți fundamentale prin hotărâre a Guvernului, aspect ce contravine prevederilor art.108 din Constituție, conform cărora hotărârile Guvernului sunt emise doar pentru organizarea executării legii. Se face trimitere la Decizia Curții Constituționale nr.498 din 17 iulie 2018, paragraful 50, și la Decizia Curții Constituționale nr.157 din 13 mai 2020, paragrafele 88 și 89.

8. Se susține că legislația în vigoare prevede mai multe garanții în privința restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți în perioada stării de urgență, față de garanțiile prevăzute pentru restrângerea exercițiului drepturilor și al libertăților fundamentale în perioada stării de alertă, întrucât aceasta din urmă nu este supusă controlului parlamentar, iar drepturile și libertățile a căror exercitare poate fi restrânsă nu sunt expres prevăzute prin lege, aspecte ce contravin dispozițiilor art.53 din Constituție. Se arată că, deși Legea nr.55/2020 prevede, la art.2, că măsurile care se dispun în starea de alertă trebuie să fie proporționale cu nivelul de gravitate al situației de urgență care a impus-o, cu toate acestea enumeră doar generic măsurile care pot fi dispuse prin hotărâre a Guvernului, fără a conține norme care să permită analiza respectării cerințelor impuse de norma constituțională anterior menționată. Mai mult, se susține că dispozițiile Legii nr.55/2020 delegă ministrului afacerilor interne competența de a efectua această analiză și de a propune declararea, prelungirea sau încetarea stării de alertă, iar Guvernului atribuția de a institui, de a prelungi și de a înceta această stare, precum și de a dispune măsuri de restrângere a drepturilor și libertăților fundamentale.

9. Se mai susține că aceste aspecte contravin prevederilor art.61 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora Parlamentul este singura autoritate legiuitoare a țării, dar și dispozițiilor art.73, art.108 alin.(2) și art.115 din Constituție, potrivit cărora acesta nu poate delega puterea de legiferare Guvernului, care să exercite această competență prin emiterea de hotărâri, întrucât acestea sunt acte care se emit pentru organizarea executării legilor, dar care nu intră în categoria legilor. Pentru aceste motive, se susține că prevederile Legii nr.55/2020, care abilitază Guvernul să restrângă exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale, prin hotărâre, contravin principiului separației și echilibrului puterilor în stat. Mai mult, se arată că hotărârile Guvernului nu pot fi supuse controlului de constituționalitate, în temeiul art.146 lit.d) din Constituție, ci pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ, potrivit unor proceduri de lungă durată, care încalcă dreptul la un recurs efectiv, în condițiile în care măsurile criticate sunt dispuse pentru intervale de timp limitate.

10. În acest context, se arată că dispozițiile art.5 din Legea nr.55/2020 nu prevăd o listă a drepturilor și a libertăților fundamentale care pot fi restrânse în condițiile art.53 din Constituție. Se arată,

totodată, că, deși există o dispoziție expresă în cuprinsul art.13 lit.a) din Legea nr.55/2020 referitoare la posibilitatea ca, printr-un ordin comun al ministrului sănătății și al ministrului afacerilor interne, să se dispună obligativitatea purtării măștii de protecție în spațiile publice închise, Guvernul, invocând drept temei dispozițiile art.5 alin.(2) lit.d) din Legea nr.55/2020, a extins această obligativitate, prevăzând, la art.3 din anexa nr.2 la Hotărârea Guvernului nr.856/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 15 octombrie 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, obligația purtării măștii de protecție în toate spațiile deschise. Se susține că norma juridică de la art.5 din Legea nr.55/2020 este lipsită atât de ipoteză, cât și de dispoziție, motiv pentru care este lipsită de claritate și previzibilitate.

11. Se mai susține că prevederile art.8, art.9 alin.(1), art.13, art.14 și art.38-39 din Legea nr.55/2020 conțin sintagme precum „se poate suspenda” și „poate fi permisă”, care lipsesc normele juridice analizate de elementul dispozitiv, care este înlocuit cu un element permisiv, ce va fi aplicat în funcție de deciziile unor autorități care fac parte din puterea executivă. Pentru acest motiv, se susține că dispozițiile legale criticate încalcă standardele de calitate a legii. Se arată că aceste decizii ale autorităților care fac parte din puterea executivă sunt ordine ale miniștrilor sau hotărâri ale Comitetului Național pentru Situații de Urgență, adoptate, conform practicii curente, cu puțin timp înainte de ora 24 a zilei, urmând a fi implementate începând cu ziua imediat următoare, în fapt, existând doar câteva ore în care cetățenii și operatorii economici își pot adapta conduita la noile reguli. Or, se arată că motivul reglementării de către legiuitorul constituant a termenului de 3 zile pentru intrarea în vigoare a legii este dat tocmai de necesitatea aducerii la cunoștința cetățenilor a măsurilor adoptate prin lege. Se susține că acesta reprezintă un motiv în plus pentru ca, prin deciziile sale, Curtea Constituțională să impună ca măsurile de restrângere a exercițiului unor drepturi și al unor libertăți să fie adoptate doar prin lege, ca act formal al Parlamentului. Se arată că, astfel cum prevede jurisprudența Curții Constituționale, normele din cuprinsul legilor trebuie să aibă un caracter general, neputând să prevadă toate situațiile specifice; cu toate acestea, caracterul prea general al dispozițiilor legale criticate în prezenta cauză permite delegarea puterii de restrângere a exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale autorităților executive, această putere fiind exercitată prin emiterea de hotărâri ale Guvernului, de ordine ale miniștrilor sau de hotărâri ale Comitetului Național pentru Situații de Urgență. Or, aceste măsuri sunt astfel imposibil de supus controlului Curții Constituționale, potrivit art.146 lit.d) Constituție, sub aspectul proporționalității.

12. Referitor la dispozițiile art.65-66 din Legea nr.55/2020, se susține că acestea sunt lipsite de claritate, precizie și previzibilitate, fiind contrare dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție, precum și prevederilor art.50 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, întrucât trimiterile din cuprinsul lor constau în „descrieri” ale măsurilor ce pot fi luate de autoritățile subordonate puterii executive. În același sens, se arată că o parte din normele anterior menționate sunt lipsite de dispoziție, ca element al structurii logico-juridice al normei de drept, și că, în mod distinct, prevederile art.65 din Legea nr.55/2020 fac trimitere la art.5 din același act normativ, care nu cuprinde decât o enumerare a măsurilor ce pot fi luate în orice moment pe durata stării de alertă, prin acte cu caracter normativ ulterioare, aparținând puterii executive, fără a exista un element de stabilitate legislativă, respectiv fără a se preciza, în mod concret, în ce termen și cum vor fi implementate și aplicate aceste măsuri, motiv pentru care destinatarul legii nu își poate adapta conduita în consecință. Se face trimitere la Decizia nr.51 din 16 februarie 2016, paragrafele 39-42, la Decizia nr.405 din 15 iunie 2016, paragraful 45, și la Decizia nr.152 din 6 mai 2020, paragrafele 134 și 135, precum și la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la standardele de calitate a legii. Sunt menționate, în acest din urmă sens, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 29, Hotărârea din 22 iunie 2000, pronunțată în Cauza *Cöeme și alții împotriva Belgiei*, paragraful 145, Hotărârea din 7 februarie 2002, pronunțată în Cauza *E.K. împotriva Turciei*, paragraful 51, Hotărârea din 29 martie 2006, pronunțată în Cauza *Achour împotriva Franței*, paragrafele 41 și 42, Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza *Dragotoni și Militaru-Pidhorni împotriva României*, paragrafele 33 și 34, Hotărârea din 12 februarie 2008, pronunțată în Cauza *Kafkaris împotriva Ciprului*, paragraful 140, și Hotărârea din 20 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza *Sud Fondi și alții împotriva Italiei*, paragraful 109.

13. **Curtea de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal**, contrar dispozițiilor art.29 alin.(4) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, nu și-a exprimat opinia asupra excepției de neconstituționalitate.

14. Potrivit prevederilor art.30 alin.(1) din Legea nr.47/1992, actul de sesizare a fost comunicat președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

15. **Guvernul** apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată prin raportare la criticile formulate în prezenta cauză.

16. Referitor la pretinsa încălcare, prin procedura de adoptare a Legii nr.55/2020, a principiului bicameralismului, se arată că aceasta nu poate fi reținută. Se face trimitere la Deciziile Curții Constituționale nr.1 din 11 ianuarie 2012 și nr.624 din 26 octombrie 2016. Cu privire la respectarea de către inițiatorul Legii nr.55/2020 a obligației de a solicita avizul Consiliului Economic și Social, se face trimitere la dispozițiile Legii nr.24/2000 și ale Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009, arătându-se că, potrivit acestora, avizul anterior menționat se solicită și se obține după finalizarea procesului de avizare interministerială a proiectului de act normativ, prin grija inițiatorilor. Pentru aceste considerente, se susține că nu poate fi formulat un punct de vedere cu privire la îndeplinirea sau nu de către inițiator a obligației prevăzute la art.141 din Constituție.

17. În ceea ce privește constituționalitatea intrinsecă a dispozițiilor art.5 și art.65-66 din Legea nr.55/2020, se susține că acestea sunt clare, precise și previzibile, precum și că prevederile legale anterior menționate sunt în acord cu exigențele reglementate la art.53 din Constituție.

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

19. Având în vedere dispozițiile art.2 din Legea nr.248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, prin Adresa nr.3289 din 21 aprilie 2021 și Adresa nr.3290 din 21 aprilie 2021, Curtea Constituțională a solicitat secretarului general al Camerei Deputaților și secretarului general al Senatului informații referitoare la solicitarea și primirea, de către Camera Deputaților și, respectiv, de către Senat, în cadrul procedurii legislative referitoare la Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, a avizului Consiliului Economic și Social. Ca urmare a celor două adrese anterior menționate, prin Adresa nr.3471 din 29 aprilie 2021, secretarul general al Camerei Deputaților a făcut cunoscut Curții Constituționale că în cadrul procedurii parlamentare de adoptare a Legii nr.55/2020, la Camera Deputaților, nu a fost solicitat și nu a fost primit avizul Consiliului Economic și Social. În mod similar, prin Adresa nr.3453 din 29 aprilie 2021, secretarul general al Senatului a transmis Curții Constituționale că, în cadrul procedurii legislative referitoare la legea anterior menționată, Senatul nu a solicitat și nu a primit avizul Consiliului Economic și Social.

20. Până la data dezbaterilor, Grupul Parlamentar Alianța pentru Uniunea Românilor, Coaliția pentru Apărarea Statului de Drept, domnul Adrian Severin, domnul Adrian Cristian Secu, domnul Adrian Toni Neacșu, domnul Radu Moraru, Societatea Profi Rom Food S.R.L. din Timișoara, domnul Costel Cotărlan Simioniu, în calitate de vicepreședinte al Asociației Civice Dreptate - Filiala Prahova, domnul Dragoș Constantin Bordeanu și domnul Dan-Cezar Avarvarei au depus la dosar memoriile *amicus curiae*.

CURTEA,

examinând actul de sesizare, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, concluziile părților și ale procurorului și înscrisurile depuse la dosarul cauzei, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

21. 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.

22. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl constituie, conform actului de sesizare, prevederile 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. Din analiza excepției de neconstituționalitate, Curtea reține însă că autoarea critică, în realitate, dispozițiile art.5, art.8, art.9 alin.(1), art.13, art.14, art.38-39 și art.65-66 din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, precum și Legea nr.55/2020, în ansamblul său. Prevederile art.5, art.8, art.9 alin.(1), art.13, art.14, art.38-39 și art.65-66 din Legea nr.55/2020 au următorul cuprins:

- Art.5: „(1) *Măsurile pentru creșterea capacității de răspuns sunt:*

a) *achiziționarea bunurilor și serviciilor de necesitate imediată în gestionarea situației de urgență pentru care a fost declarată starea de alertă, prin negocierea fără publicare prealabilă;*

b) *suplimentarea, prin redistribuirea către zonele afectate, a tehnicii, echipamentelor și dispozitivelor necesare acțiunilor de răspuns;*

c) *detașarea pe teritoriul național, în zonele afectate, a personalului care deține competențele adecvate gestionării situației de urgență, cu consimțământ;*

d) *coordonarea operațională a unor servicii publice;*

e) *adaptarea programului de lucru sau permanentizarea activității serviciilor de asistență socială;*

f) permanentizarea activității unor centre operative pentru situații de urgență cu activitate temporară.

(2) Măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților sunt:

- a) evacuarea temporară a persoanelor și bunurilor din zona afectată sau posibil a fi afectată;
- b) acordarea de ajutoare de primă necesitate pentru persoanele și animalele afectate;
- c) efectuarea lucrărilor pentru modificarea de urgență a mediului înconjurător și infrastructurii, stabilite de forțele de intervenție pentru oprirea sau limitarea efectelor situației de urgență;
- 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;

(3) Măsurile pentru diminuarea impactului tipului de risc sunt:

- a) restrângerea sau interzicerea organizării și desfășurării unor mitinguri, demonstrații, procesiuni, concerte sau a altor tipuri de întruniri, în spații deschise, precum și a unor întruniri de natura activităților culturale, științifice, artistice, religioase, sportive sau de divertisment, în spații închise;
- b) restrângerea sau interzicerea circulației persoanelor și vehiculelor în locurile și, după caz, în intervalele orare stabilite;
- c) interzicerea ieșirii din zonele stabilite și, după caz, în intervalele orare stabilite sau instituirea carantinei asupra unor clădiri, localități sau zone geografice;
- d) restrângerea sau interzicerea efectuării de către operatori a transporturilor rutiere, feroviare, maritime, fluviale, aeriene sau cu metroul pe rutele și, după caz, în intervalele orare stabilite;
- e) închiderea temporară a unor puncte de trecere a frontierei de stat;
- f) limitarea sau suspendarea pe durată determinată a activității unor instituții sau operatori economici;
- g) participarea cetățenilor și a operatorilor economici la unele activități în folosul comunităților locale.”;

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

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

- Art.9 alin.(1): „Pe durata stării de alertă se pot suspenda activitățile de comercializare cu amănuntul a produselor și serviciilor în centrele comerciale în care își desfășoară activitatea mai mulți operatori economici, cu acordul CNSSU.”;

- Art.13: „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;

b) obligativitatea organizării activității instituțiilor și autorităților publice, operatorilor economici și profesioniștilor, astfel încât să se asigure la intrarea în sediu, în mod obligatoriu, triajul epidemiologic și dezinfectarea obligatorie a mâinilor, atât pentru personalul propriu, cât și pentru vizitatori. Pentru personalul propriu triajul epidemiologic constă în măsurarea temperaturii prin termometru noncontact, iar pentru vizitatori triajul se realizează prin măsurarea temperaturii.”;

- Art.14: „Pe durata stării de alertă, pentru produsele utilizate pentru rezolvarea cauzei care a determinat starea de alertă pot fi plafonate prețurile, în condițiile art.4 alin.(3) din Legea concurenței nr.21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, doar dacă în piață există disfuncționalități în privința asigurării acestora.”;

- Art.38: „(1) Pe durata stării de alertă, activitățile didactice ce impun prezența fizică a antepreșcolărilor, preșcolărilor și elevilor în unitățile de învățământ se pot suspenda, la propunerea consiliului de administrație a unității de învățământ preuniversitar, cu avizul inspectoratului școlar județean/Inspectoratului Școlar al Municipiului București și al direcției de sănătate publică județene/Direcției de Sănătate Publică a Municipiului București și cu aprobarea prin hotărâre a comitetului județean pentru situații de urgență/Comitetului Municipiului București pentru Situații de Urgență, pe baza argumentelor legale privind starea de sănătate.

(1¹) Pe durata stării de alertă, activitățile didactice ce impun prezența fizică a elevilor din unitățile de învățământ preuniversitar militar aparținând Ministerului Apărării Naționale se pot suspenda la propunerea consiliului de conducere al unității de învățământ preuniversitar militar, cu avizul inspectoratului școlar județean, statului major al categoriei de forțe/comandamentului care are în subordine unitatea de învățământ preuniversitar militar și cu aprobarea prin hotărâre a comitetului județean pentru situații de urgență/Comitetului Municipiului București pentru Situații de Urgență.

(1²) Ministerul Educației și Cercetării are obligația să asigure suportul privind resursele materiale, formarea cadrelor didactice și cadrul metodologic pentru desfășurarea cursurilor online.

(1³) În perioada noiembrie 2020-31 decembrie 2020, prin excepție de la prevederile alin.(1), prin ordin al ministrului educației și cercetării, în baza hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență și analizei situației epidemiologice la nivel național, se pot dispune suspendarea activităților care impun prezența fizică a antepreșcolărilor, preșcolărilor și elevilor în unitățile de învățământ și continuarea activităților didactice în sistem on-line.

(1⁴) În perioada 11 ianuarie 2021-8 februarie 2021, prin excepție de la prevederile alin.(1), în baza și sub rezerva analizei situației epidemiologice la nivel național realizate de Ministerul Sănătății împreună cu Centrul Național de Coordonare și Conducere a Intervenției și în baza hotărârii Comitetului Național pentru Situații de Urgență, prin ordin al ministrului educației, se pot dispune suspendarea activităților care impun prezența fizică a antepreșcolărilor, preșcolărilor și elevilor în unitățile de învățământ și continuarea activităților didactice în sistem on-line.

(2) Durata suspendării prevăzută la alin.(1) poate depăși durata stării de alertă, în funcție de perioada rămasă din anul școlar și de stadiul procesului de învățământ.”;

- Art.38¹: „Pe durata stării de alertă, activitățile didactice ce impun prezența fizică a studenților în instituțiile de învățământ superior se pot suspenda prin hotărâre a senatului universitar, cu respectarea măsurilor stabilite prin ordin comun al ministrului sănătății și al ministrului educației și cercetării. Cursurile online se desfășoară conform unui regulament al senatului universitar.”;

- Art.39: „(1) Începând cu data intrării în vigoare a prezentei legi și până la eliminarea restricțiilor privind adunările publice de către autoritățile de resort, unitățile de învățământ preuniversitar organizează activități din planurile de învățământ și în mediul online.

(2) În situația în care activitățile nu pot fi desfășurate conform prevederilor alin.(1), pentru a asigura accesul egal la educație, inspectoratele școlare/inspectoratul școlar al municipiului București și unitățile de învățământ preuniversitar au obligația să asigure resursele educaționale pentru elevii care nu au acces la tehnologie, în conformitate cu instrucțiunile ministrului educației și cercetării.

(3) Derularea activităților prevăzute la alin.(2), precum și modul de recuperare a conținuturilor din programele școlare care nu pot fi parcurse în această perioadă se stabilesc de către Ministerul Educației și Cercetării.”;

- Art.65: „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:

a) neluarea de către conducătorii serviciilor de asistență socială a măsurilor stabilite conform art.5 alin.(1) lit.e), referitoare la adaptarea programului de lucru sau la permanentizarea activității;

b) neluarea de către conducătorii autorităților sau instituțiilor la nivelul cărora sunt constituite centrele operative pentru situații de urgență a măsurilor pentru permanentizarea activității acestora, conform art.5 alin.(1) lit.f);

c) neexecutarea măsurilor stabilite conform art.5 alin.(2) lit.a), referitoare la evacuarea temporară a persoanelor și bunurilor din zona afectată sau posibil a fi afectată, de către personalul instituțiilor și autorităților publice desemnate să pună în aplicare aceste măsuri;

d) împiedicarea de către orice persoană fizică a executării măsurilor de evacuare temporară a persoanelor și bunurilor din zona afectată sau posibil a fi afectată, stabilite conform art.5 alin.(2) lit.a);

e) împiedicarea de către orice persoană fizică a distribuirii ajutoarelor de primă necesitate pentru persoanele și animalele afectate, stabilite conform art.5 alin.(2) lit.b);

f) neefectuarea lucrărilor stabilite conform art.5 alin.(2) lit.c), referitoare la modificarea de urgență a mediului înconjurător și infrastructurii, de către personalul instituțiilor și autorităților publice desemnate prin hotărâri ale comitetelor pentru situații de urgență să pună în aplicare aceste măsuri;

g) împiedicarea de către orice persoană fizică a efectuării lucrărilor stabilite conform art.5 alin.(2) lit.c), referitoare la modificarea de urgență a mediului înconjurător și infrastructurii;

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);

i) nerespectarea de către persoanele fizice a măsurilor de izolare la domiciliu stabilite conform art.5 alin.(2) lit.d);

j) nerespectarea interdicțiilor stabilite conform art.5 alin.(3) lit.a) de a organiza mitinguri, demonstrații, procesiuni, concerte sau alte tipuri de întruniri, în spații deschise, ori întruniri de natura activităților culturale, științifice, artistice, religioase, sportive sau de divertisment, în spații închise;

k) participarea persoanelor fizice la mitinguri, demonstrații, procesiuni, concerte sau la alte tipuri de întruniri, în spații deschise, ori la întruniri de natura activităților culturale, științifice, artistice, religioase, sportive sau de divertisment, în spații închise, interzise în conformitate cu art.5 alin.(3) lit.a);

l) desfășurarea de către organizatori a unor mitinguri, demonstrații, procesiuni, concerte sau a altor tipuri de întruniri, în spații deschise, ori a unor întruniri de natura activităților culturale, științifice,

artistice, religioase, sportive sau de divertisment, în spații închise, cu nerespectarea măsurilor stabilite conform art.5 alin.(3) lit.a);

m) circulația persoanelor, pietonală sau cu vehicule, în locurile și, după caz, în intervalele orare în care aceasta a fost interzisă sau restrânsă potrivit art.5 alin.(3) lit.b);

n) nerespectarea de către persoanele fizice a interdicției de ieșire din zonele stabilite în conformitate cu art.5 alin.(3) lit.c) sau încălcarea intervalelor orare în care este permisă ieșirea din aceste zone;

o) nerespectarea de către persoanele fizice a interdicției de ieșire din clădirile, localitățile sau zonele geografice în care a fost instituită carantina potrivit art.5 alin.(3) lit.c);

p) nerespectarea de către operatori a măsurilor stabilite potrivit art.5 alin.(3) lit.d), referitoare la restrângerea sau interzicerea transporturilor rutiere, feroviare, maritime, fluviale, aeriene sau cu metroul ori încălcarea intervalelor orare în care acestea sunt permise;

q) nerespectarea de către conducătorii instituțiilor sau operatorilor economici a condițiilor stabilite potrivit art.5 alin.(3) lit.f), referitoare la desfășurarea activității acestor instituții sau operatori economici;

r) nerespectarea de către conducătorii instituțiilor sau operatorilor economici a măsurilor stabilite potrivit art.5 alin.(3) lit.f), referitoare la suspendarea temporară a activității acestor instituții sau operatori economici;”;

- Art.66: „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) [...];

b) cu amendă de la 1.000 lei la 5.000 lei contravențiile prevăzute la art.65 lit.a), b), f), i), o), q) [...];

c) cu amendă de la 2.000 lei la 10.000 lei contravențiile prevăzute la art.65 lit.l), r) [...];

d) cu amendă de la 3.000 lei la 15.000 lei contravențiile prevăzute la art.65 lit.j) și p).”

23. Dispozițiile art.65 și ale art.66 din Legea nr.55/2020 au fost modificate, anterior sesizării Curții Constituționale prin Sentința civilă nr.1317 din 27 noiembrie 2020, pronunțată în Dosarul nr.6274/2/2020 al Curții de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, ca urmare a pronunțării de către Curtea Constituțională a Deciziei nr.457 din 25 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.578 din 1 iulie 2020, prin care a fost admisă excepția de neconstituționalitate invocată de Avocatul Poporului și s-a constatat că dispozițiile art.4 alin.(3) și (4), precum și ale art.65 lit.s) și ș) și ale art.66 lit.a), b) și c) în ceea ce privește trimiterile la art.65 lit.s), ș) și t) din Legea nr.55/2020 sunt neconstituționale.

24. Se susține că textele criticate contravin prevederilor constituționale ale art.1 alin.(3) și (5) referitoare la statul de drept și la calitatea legii, ale art.53 referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, ale art.61 alin.(2) cu privire la rolul și structura Parlamentului, ale art.75 referitor la sesizarea Camerelor, ale art.108 privind actele Guvernului și ale art.141 referitor la Consiliul Economic și Social.

25. Examinând excepția de neconstituționalitate, cu privire la **principiul bicameralismului**, Curtea reține că, în jurisprudența sa, spre exemplu, în cuprinsul Deciziei nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, și al Deciziei nr.413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, au fost stabilite două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care prin procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului. Aceste criterii esențiale cumulative sunt următoarele: a) existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; b) existența unei configurații deosebite, semnificativ diferită, între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

26. Din analiza comparată a documentelor privind inițierea și desfășurarea procesului legislativ în cauză, respectiv a proiectului de lege depus de Guvern, a formei adoptate de Senat, ca primă Cameră sesizată, și a celei adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, prin raportare la criticile formulate de autoarea excepției, Curtea constată 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.

27. În acest sens, analizând conținutul juridic al Legii nr.55/2020, în forma adoptată de Senat și în forma adoptată de Camera Deputaților, Curtea reține 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.

28. Astfel, art.2 din Legea nr.55/2020 definește starea de alertă ca fiind un răspuns la o situație de urgență de amploare și de intensitate deosebită, ce îndeplinește condițiile prevăzute în cuprinsul acestei norme, definiție care nu modifică conținutul Legii nr.55/2020.

29. Art.3 din Legea nr.55/2020 reglementează posibilitatea declarării stării de alertă la nivel local, județean sau național, perioada de timp, de 30 de zile, pentru care poate fi declarată starea de alertă și factorii care o determină [art.3 alin.(1) din Legea nr.55/2020], condițiile și perioada de timp pentru care poate fi prelungită starea de alertă [art.3 alin.(2) din Legea nr.55/2020], condițiile în care încetează starea de alertă [art.3 alin.(3) din Legea nr.55/2020] și factorii de risc ce se analizează pentru declararea, prelungirea sau încetarea stării de alertă [art.3 alin.(4) din Legea nr.55/2020]. Așadar, dispozițiile art.3 din Legea nr.55/2020 sunt de natură a completa prevederile acestui act normativ cu mențiuni procedurale importante, care fac posibilă aplicarea legii analizate, fără a modifica însă conținutul juridic al acestuia.

30. De asemenea, art.5 din Legea nr.55/2020 prevede, în cadrul celor trei alineate din structura sa, măsurile pentru creșterea capacității de răspuns, măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților și măsurile pentru diminuarea impactului tipului de risc. Prin urmare, dispozițiile art.5 din Legea nr.55/2020 reglementează, enumerând *expressis verbis*, categoriile de măsuri economice care pot fi luate pe durata stării de alertă, fără a modifica conținutul juridic al actului normativ analizat.

31. Totodată, art.6 din Legea nr.55/2020 arată care sunt mențiunile obligatoriu a fi incluse în cuprinsul hotărârilor prin care se declară sau se prelungeste starea de alertă, iar art.7 din aceeași lege prevede reevaluarea măsurilor aplicate pe durata stării de alertă, în cazul instituirii stării de urgență, așa încât nici acestea nu aduc modificări majore conținutului juridic al Legii nr.55/2020.

32. Având în vedere cele mai sus arătate, Curtea constată 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.

33. Referitor la prevederile art.4 din Legea nr.55/2020, articol introdus de Camera Deputaților, care prevedea, la alin.(3) și (4), controlului Parlamentului asupra hotărârilor Guvernului prin care este instituită starea de alertă, Curtea reține că dispozițiile legale anterior menționate au fost constatate neconstituționale prin Decizia nr.457 din 25 iunie 2020, precitată, motiv pentru care nu fac obiectul prezentei analize.

34. În ceea ce privește structura Legii nr.55/2020, în forma sa adoptată de Senat și în cea adoptată de Camera Deputaților, Curtea reține că 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.

35. Pentru toate aceste considerente, 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.

36. Cu privire la **critica de neconstituționalitate referitoare la obligația solicitării avizului Consiliului Economic și Social**, Curtea reține că, astfel cum rezultă din răspunsurile la Adresele nr.3289 din 21 aprilie 2021 și nr.3290 din 21 aprilie 2021, trimise de către instanța de contencios constituțional secretarului general al Camerei Deputaților și secretarului general al Senatului, în cadrul procedurii legislative de adoptare a Legii nr.55/2020, Camera Deputaților și Senatul nu au solicitat și nu au primit avizul Consiliului Economic și Social. Referitor la același aviz, 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.

37. Curtea constată că, în jurisprudența sa constantă, s-a pronunțat, pe calea controlului a posteriori concret de constituționalitate, asupra unor critici de neconstituționalitate similare celor formulate în prezenta cauză, spre exemplu, prin Decizia nr.83 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.187 din 25 martie 2009, și Decizia nr.354 din 24 septembrie

2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.764 din 9 decembrie 2013, prin care a respins, ca neîntemeiate, excepțiile de neconstituționalitate invocate.

38. Prin deciziile anterior menționate, Curtea a constatat că art.141 din Constituție se rezumă doar la consacarea rolului Consiliului Economic și Social ca organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului, iar pentru detalii privind domeniile de specialitate în care acesta este consultat, textul face trimitere la legea sa organică de înființare, organizare și funcționare. Curtea a reținut, totodată, că norma constituțională, exprimând sintetic rolul pur consultativ pentru Parlament și Guvern al Consiliului Economic și Social, nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul consultativ al Consiliului Economic și Social și nici cu privire la mecanismele de consultare a acestui organ consultativ, acestea fiind tratate în legea de organizare și funcționare a acestuia, la care Legea fundamentală face trimitere. Curtea a reținut însă că, într-un mod cu totul diferit, legiuitorul constituant a reglementat în art.79 din Legea fundamentală rolul Consiliului Legislativ, care „este organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. El ține evidența oficială a legislației României”. Sub acest aspect, nesolicitarea avizului consultativ al Consiliului Legislativ duce la neconstituționalitatea legii sau ordonanței - simplă sau de urgență. Curtea a statuat, prin urmare, că, dacă voința legiuitorului constituant ar fi fost în sensul impunerii obligativității solicitării avizului, atunci aceasta ar fi fost exprimată în cuprinsul art.141 din Legea fundamentală, într-un mod asemănător celui folosit la redactarea art.79 pentru reglementarea rolului și atribuțiilor Consiliului Legislativ.

39. Întrucât nu au intervenit elemente noi, de natură să determine modificarea acestei jurisprudențe, soluția și considerentele deciziilor mai sus menționate își păstrează valabilitatea și în prezenta cauză, Legea nr.55/2020 fiind în acord cu prevederile art.141 din Constituție.

40. Referitor la **criticile de neconstituționalitate intrinsecă**, Curtea reține că Legea nr.55/2020 a fost elaborată în scopul combaterii efectelor pandemiei de COVID-19, prin instituirea unor măsuri temporare și, după caz, graduale, în vederea protejării drepturilor la viață, la integritate fizică și la ocrotirea sănătății, inclusiv prin restrângerea exercițiului altor drepturi și libertăți fundamentale, astfel cum prevede, în mod explicit, art.1 alin.(1) din legea analizată. Totodată, Legea nr.55/2020 a fost adoptată în contextul generat de dinamica evoluției situației epidemiologice naționale, dar și internaționale, determinată de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, context în care interesul public general reclama adoptarea unor măsuri care să permită autorităților publice să intervină eficient și cu mijloace adecvate pentru gestionarea crizei existente. De asemenea, la elaborarea acestei legi a fost luată în considerare necesitatea asigurării în continuare, chiar și după încetarea stării de urgență, a unei protecții adecvate împotriva îmbolnăvirii cu coronavirusul SARS-CoV-2, dar și crearea în același timp a premiselor-cadru pentru revenirea etapizată, fără sincope majore, la situația de normalitate, inclusiv prin relaxarea măsurilor luate în contextul instituirii și prelungirii stării de urgență pe teritoriul României, aspecte ce rezultă atât din preambulul Legii nr.55/2020, cât și din expunerea de motive a acesteia. Nu în ultimul rând, la elaborarea actului normativ analizat a fost avută în vedere experiența statelor grav afectate de evoluția virusului și măsurile care au avut impact pozitiv în prevenirea și limitarea răspândirii acestuia, inclusiv după luarea măsurilor inițiale de primă urgență. Astfel, Legea nr.55/2020 a fost adoptată în considerarea necesității instituirii, inclusiv la nivel legislativ, a unor mecanisme care să protejeze, în mod adecvat și cu prioritate, drepturile convenționale, unionale și constituționale la viață, la integritate fizică și la ocrotirea sănătății și având în vedere obligația instituită de Legea fundamentală în sarcina statului de a lua măsuri pentru asigurarea igienei și a sănătății publice a cetățenilor.

41. Având în vedere toate aceste aspecte, Curtea reține că Legea nr.55/2020 constituie un act normativ-cadru care stabilește principiile de bază ale instituirii stării de alertă, prevăzând, cu titlu general, măsurile ce pot fi dispuse în cadrul acesteia, în vederea atingerii obiectivelor mai sus arătate. Aceste măsuri, astfel cum se arată, în mod expres, la art.4 alin.(1) din Legea nr.55/2020, sunt adoptate în aplicarea Legii analizate, de către Guvern, prin hotărâre, la propunerea ministrului afacerilor interne, pentru o perioadă de cel mult 30 de zile, starea de alertă putând fi prelungită, pentru motive temeinice, pentru cel mult 30 de zile. Această manieră de reglementare denotă intenția legiuitorului de a crea un cadru legal pentru implementarea măsurilor cu caracter administrativ necesare și adecvate particularităților crizei epidemiologice existente și evoluției acesteia în fiecare perioadă de timp. Aceste necesități de reglementare nu puteau fi, în mod evident, anticipate la data elaborării Legii nr.55/2020 și nici prevăzute, în mod expres, în cuprinsul acestei legi, având în vedere caracterul lor variabil, imprevizibil. Cu toate acestea, legea analizată prevede, în mod expres, procedura de instituire și de prelungire a stării de alertă, măsurile care pot fi dispuse pe parcursul acesteia, perioadele de timp pentru care pot fi luate și prelungite astfel de măsuri, condițiile implementării lor, precum și autoritățile și instituțiile statale implicate, neputându-se susține că actul normativ analizat, contrar principiului

legalității, prevede măsuri descriptive, lipsite de claritate, precizie și previzibilitate, astfel cum susține autoarea excepției.

42. Așa fiind, și având în vedere natura legii, pe de o parte, și a hotărârii Guvernului, pe de altă parte, legiuitorul a prevăzut ca instituirea stării de alertă - în sensul aplicării dispozițiilor Legii nr.55/2020 pe întreg teritoriul țării sau doar pe teritoriul unor unități administrativ-teritoriale, după caz - să fie făcută prin hotărâre a Guvernului. Cu privire la acest aspect, prin Decizia nr.457 din 25 iunie 2020, paragraful 42, Curtea a reținut că hotărârile Guvernului sunt acte administrative normative sau individuale, expresie a competenței originare a Guvernului, prevăzută în Constituție, tipică pentru rolul acestuia de autoritate publică a puterii executive. S-a arătat, totodată, că organizarea executării legilor pe calea hotărârilor este un atribut exclusiv al Guvernului și că, potrivit regimului său constituțional, hotărârea Guvernului intervine atunci când executarea unor prevederi ale legii reclamă stabilirea de măsuri sau reguli subsecvente. Prin urmare, Curtea a reținut că hotărârile Guvernului se adoptă întotdeauna pe baza și în vederea executării legilor, urmărind punerea în aplicare sau ducerea la îndeplinire a acestora.

43. În ceea ce privește necesitatea unui control al Parlamentului asupra hotărârilor Guvernului emise conform art.4 alin.(1) din Legea nr.55/2020, susținută de autoarea excepției, Curtea reține că un astfel de control a fost prevăzut la art.4 alin.(3) din Legea nr.55/2020 în forma sa inițială, doar pentru ipoteza în care starea de alertă era instituită pe cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de pe teritoriul țării, norma anterior menționată prevăzând că măsura instituirii stării de alertă se supune încuviințării Parlamentului. Această dispoziție legală a fost însă constatată neconstituțională prin Decizia nr.457 din 25 iunie 2020, precizată, Curtea reținând, la paragraful 50, că un control parlamentar al hotărârilor Guvernului în sensul încuviințării/respingerii/modificării acestora nu apare între mecanismele de rang constituțional instituite pentru a regla raporturile dintre autoritățile publice în cadrul regimului de separație și echilibru al puterilor în stat, iar hotărârile Guvernului constituie expresia competenței originare a Guvernului, prin excelență de natură executivă. Prin încuviințarea/modificarea măsurilor adoptate prin hotărâri ale Guvernului, Parlamentul ajunge să cumuleze funcțiile legislativă și executivă, situație incompatibilă cu principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție.

44. Ca urmare a pronunțării acestei decizii, hotărârile Guvernului prin care se instituie starea de alertă, pe întreg teritoriul țării sau doar pe teritoriul unor unități administrativ-teritoriale, nu mai sunt supuse încuviințării Parlamentului, acest mecanism fiind în acord cu dispozițiile Legii fundamentale.

45. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate, cu caracter general, conform căreia dispozițiile Legii nr.55/2020 permit Guvernului să limiteze exercitarea unor drepturi și libertăți fundamentale prin adoptarea de hotărâri de instituire și de prelungire a stării de alertă, conform art.4 alin.(1) din cuprinsul acestei legi, Curtea reține că, prin natura lor, măsurile adoptate în perioada stării de alertă presupun limitarea exercitării unor drepturi și libertăți fundamentale, în scopul asigurării unei protecții adecvate a dreptului la viață, la integritate fizică și psihică și la ocrotirea sănătății, aspect menționat în preambulul Legii nr.55/2020. Aceste restrângeri au ca temei legal dispozițiile legii anterior menționate, care, de altfel, prevăd în mod expres care sunt măsurile restrictive ce pot fi dispuse în perioada stării de alertă, precum și regimul juridic al dispunerii lor, corespunzând scopului arătat în cuprinsul legii. În aceste condiții, hotărârile Guvernului, la care fac referire prevederile art.4 alin.(1) din Legea nr.55/2020, asigură organizarea executării dispozițiilor legii analizate, prin reglementarea formelor concrete ale măsurilor specifice stării de alertă, care pot să difere de la o perioadă la alta sau de la o unitate administrativ-teritorială la alta, fiind corespunzătoare dinamicii crizei epidemiologice. Așa fiind, reglementarea în cuprinsul Legii nr.55/2020 a unui inventar al drepturilor și al libertăților fundamentale a căror exercitare poate fi restrânsă prin hotărârile Guvernului de instituire și de prelungire a stării de alertă, inventar la care face referire autoarea excepției, este inutilă, acestea rezultând din interpretarea dispozițiilor Legii nr.55/2020.

46. Referitor la critica de neconstituționalitate a dispozițiilor art.5 din Legea nr.55/2020, conform căreia, invocând dispozițiile art.5 alin.(2) lit.d) din Legea nr.55/2020 – referitoare la măsurile de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, inclusiv instituirea carantinei sau a izolării la domiciliu – Guvernul a extins obligativitatea purtării măștii, prevăzând la art.3 din anexa nr.2 la Hotărârea Guvernului nr.856/2020 (privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 15 octombrie 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.945 din data de 14 octombrie 2020) obligația purtării măștii în toate spațiile publice deschise, de către toate persoanele care au împlinit vârsta de 5 ani, Curtea reține că acest aspect nu constituie o problemă de constituționalitate a Legii nr.55/2020, ci una de legalitate, controlul ei fiind de competența instanței de contencios administrativ și fiscal competente.

47. Referitor la critica de neconstituționalitate privind conținutul dispozițiilor art.5 din Legea nr.55/2020, acestea enumeră în mod expres măsurile cu caracter economic ce pot fi luate în perioada

stării de alertă, pe care le clasifică în următoarele trei categorii: măsuri pentru creșterea capacității de răspuns, măsuri pentru asigurarea rezilienței comunităților și măsuri pentru diminuarea impactului tipului de risc. Așa fiind, nimic nu lipsește dispozițiile art.5 din Legea nr.55/2020 de claritate, precizie sau previzibilitate, acestea fiind în acord cu prevederile art.1 alin.(5) din Constituție.

48. Cu privire la critica de neconstituționalitate referitoare la folosirea în cuprinsul dispozițiilor art.8, art.9 alin.(1), art.13, art.14, art.38-39 din Legea nr.55/2020 a sintagmelor „se poate suspenda”, „se pot suspenda”, „poate fi permisă”, „se poate institui”, „pot fi plafonate”, „se pot suspenda”, sintagme care ar lipsi normele juridice anterior enumerate, pe de o parte, de partea dispozitivă, iar, pe de altă parte, de claritate, precizie și previzibilitate, Curtea reține că utilizarea verbului „a putea” în cadrul expresiilor criticate corespunde caracterului Legii nr.55/2020 de act normativ-cadru ce reglementează măsurile ce pot fi luate, prin acte cu caracter administrativ, în vederea prevenirii și combaterii efectelor pandemiei de COVID-19, măsuri care pot fi dispuse de autorități în funcție de evoluția răspândirii acestei boli pe teritoriul țării sau doar pe teritoriul unor unități administrativ-teritoriale.

49. Această manieră de exprimare a dispozițiilor legale analizate nu le lipsește pe acestea de claritate, precizie și previzibilitate, înțelesul lor putând fi dedus din interpretarea lor gramaticală, teleologică și sistematică. Astfel, Curtea reține că, având în vedere sensul gramatical al dispozițiilor legale analizate, având în vedere scopul urmărit de legiuitor prin adoptarea Legii nr.55/2020 și raportând normele criticate la ansamblul dispozițiilor legii analizate - care prevede o infrastructură legală a instituirii și a prelungirii stării de alertă, prin prevederea măsurilor ce pot fi dispuse în diferite ipoteze ale evoluției pandemiei de COVID-19, - destinatarii legii pot determina, la nevoie apelând la servicii de consultanță juridică, înțelesul și efectele prevederilor art.5, art.8, art.9 alin.(1), art.13, art.14, art.38-39 din Legea nr.55/2020 și își pot adapta conduita la conținutul acestora. Așadar, prevederile legale criticate sunt clare, precise și previzibile, fiind în acord cu dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție.

50. Referitor la critica de neconstituționalitate privind dispozițiile art.65-66 din Legea nr.55/2020, în privința cărora autoarea excepției susține că sunt lipsite de claritate, precizie și previzibilitate, Curtea constată că acestea reglementează faptele care constituie contravenții și sancțiunile aplicabile în cazul acestora.

51. Analizând gramatical dispozițiile art.65 anterior menționat, Curtea reține acestea prevăd, în partea introductivă, caracterul contravențional al faptelor reglementate, în măsura în care nu sunt săvârșite în astfel de condiții încât să fie considerate potrivit legii penale infracțiuni, enumerând, la lit.a)-r), acțiunile și inacțiunile ce constituie fapte contravenționale. Deși autoarea excepției susține că toate contravențiile enumerate în cuprinsul normei criticate sunt reglementate prin trimitere la dispozițiile art.5 din Legea nr.55/2020, Curtea reține că reglementarea contravențiilor prin norme juridice incomplete de trimitere nu lipsește însă de claritate, precizie și previzibilitate prevederile art.65 din Legea nr.55/2020. Aceasta întrucât dispozițiile art.5 din Legea nr.55/2020, la care prevederile legale criticate fac trimitere, îndeplinesc exigențele de calitate a legii, prevăzute la art.1 alin.(5) din Constituție, în conținutul acestui articol fiind enumerate, exhaustiv, măsurile pentru creșterea capacității de răspuns [art.5 alin.(1) din Legea nr.55/2020], măsurile pentru asigurarea rezilienței comunităților [art.5 alin.(2) din Legea nr.55/2020] și, respectiv, măsurile pentru diminuarea impactului tipului de risc [art.5 alin.(3) din Legea nr.55/2020]. De asemenea, dispozițiile art.66 din Legea nr.55/2020 prevăd sancțiunile contravenționale aplicabile în cazul săvârșirii faptelor enumerate la art.65 din aceeași lege, acestea constând în amenzi contravenționale ale căror limite minime și maxime sunt arătate în textul criticat.

52. Așa fiind, Curtea constată că prevederile art.65-66 din Legea nr.55/2020 sunt clare, precise și previzibile, sensul lor putând fi determinat de către destinatarii legii prin simpla interpretarea gramaticală a textelor analizate.

53. Referitor la standardele de calitate a legii, Curtea Constituțională a statuat, în jurisprudența sa - spre exemplu, prin Decizia nr.717 din 29 octombrie 2015, paragrafele 30 și 31, invocând jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, respectiv Hotărârea din 22 noiembrie 1995, pronunțată în Cauza *S. W. împotriva Regatului Unit*, paragraful 36, Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza *Dragotoniu și Militaru-Pidhorni împotriva României*, paragrafele 36 și 37, Hotărârea din 12 februarie 2008, pronunțată în Cauza *Kafkaris împotriva Ciprului*, paragraful 141, și Hotărârea din 21 octombrie 2013, pronunțată în Cauza *Del Rio Prada împotriva Spaniei*, paragrafele 92 și 93- că, având în vedere principiul aplicabilității generale a legilor, formularea acestora nu poate prezenta o precizie absolută și că una dintre tehnicile standard de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. Astfel, s-a arătat că numeroase legi folosesc, prin forța lucrurilor, formule mai mult sau mai puțin vagi, a căror interpretare și aplicare depind de practică. În acest context s-a constatat că oricât de clar ar fi redactată o normă juridică, în orice sistem de drept, există un element inevitabil de interpretare judiciară, inclusiv într-o normă de drept penal, iar nevoia de elucidare a punctelor neclare și de adaptare la circumstanțele schimbătoare va exista întotdeauna. Totodată, s-a reținut că, deși certitudinea este extrem de dezirabilă, aceasta ar

putea antrena o rigiditate excesivă, or, legea trebuie să fie capabilă să se adapteze schimbărilor de situație. Pentru acest motiv, s-a statuat că rolul decizional conferit instanțelor urmărește tocmai înlăturarea dubiilor ce persistă cu ocazia interpretării normelor.

54. În ceea ce privește trimerile la procedura de adoptare și publicare a actelor administrative, respectiv a ordinelor miniștrilor și a hotărârilor Comitetului Național pentru Situații de Urgență, Curtea reține că verificarea acestora excedează competenței instanței de contencios constituțional care, potrivit art.2 alin.(3) din Legea nr.47/1992, se pronunță „numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată”.

55. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art.146 lit.d) și al art.147 alin.(4) din Constituție, 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 Silvia Uscof în Dosarul nr.6274/2/2020 al Curții de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal și constată că dispozițiile art.5, art.8, art.9 alin.(1), art.13, art.14, art.38-39 și art.65-66 din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, precum și Legea nr.55/2020, în ansamblul său, sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Curții de Apel București - Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 8 iunie 2021.