

ROMÂNIA
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
SECȚIA A VIII-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

Dosar nr. 4657/2/2021

ÎNCHEIERE

Ședința publică de la 9 iulie 2021

Curtea constituită din:

Președinte: BEATRICE LENUȚA RAMAȘCANU

Judecător: CRISTINA ARDELEANU

Judecător: MIHNEA ADRIAN TĂNASE

Grefier: MIHAELA BĂLĂ

Pe rol se află cererea de sesizare a Curții Constituționale formulată de reclamantul Secu Cristian Adrian, în contradictoriu cu pârâtul Comitetul Național pentru Situații de Urgență prin Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, în cauza având ca obiect „anulare act - art. 15 Lg. 136/2020”.

La apelul nominal făcut în ședință publică răspunde reclamantul, personal, legitimat de către instanță în baza C.I. (datele de identificare ale acestuia regăsindu-se în caietul grefierului de ședință) și pârâtul, reprezentat de consilier juridic Dobre Alina Cassandra, care depune împuternicire la dosar.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

Se face referatul cauzei de către grefierul de ședință, după care:

Curtea pune în discuție cererea de sesizare a Curții Constituționale formulată de către reclamant.

Reclamantul, sub aspectul admisibilității cererii, învederează că sunt îndeplinite toate condițiile cerute de lege, în sensul că actul a fost emis în baza Legii nr. 136/2020, are legătură cu soluționarea cauzei și este formulat în fața Curții de Apel București, conform Legii nr. 303/2004 privind organizarea judiciară. Menționează că excepția are legătură cu cauza din perspectiva excepției lipsei de interes, întrucât adoptarea unei soluții de admitere a excepției presupune că actul nu mai poate să fie atacat-niciodată. Cu privire la lipsa avizului CES, învederează că Consiliul Economic și Social a confirmat faptul că nu a solicitat un astfel de aviz, iar Curtea Constituțională în mai multe rânduri a declarat legi și ordonanțe de urgență neconstituționale în ansamblul lor, fiind reținută în privința acestora încălcarea principiului legalității și a colaborării loiale. De altfel, și Comisia de la Veneția, în raportul intitulat *Rule of law checklist*, adoptat în sesiune plenară, a considerat că adoptarea legilor constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept. Prin urmare, chiar dacă avizul are o natură legală, iar nu constituțională, precum cea a avizului Consiliului Legislativ, acesta este obligatoriu potrivit Legii nr. 248/2013. Sub aspectul invocării excepției prin raportare la art. 15 alin. 4 din Legea nr. 136/2020 în limita sintagmei „în termen de cinci zile de la publicarea în Monitorul Oficial”, susține că aceasta reprezintă o îngrădire a liberului acces la justiție și, respectiv, o încălcare a art. 52 și art. 126 alin. 6 din Constituția României privind accesul la instanța de contencios administrativ, care prevede anularea actului și repararea pagubei care a fost cauzată.

Reprezentantul pârâtului solicită respingerea excepției pentru motivele arătate în întâmpinare. În afară de cele arătate în întâmpinare, învederează că mai există o decizie a Curții Constituționale, respectiv Decizia nr. 391/08.06.2021 care se referă la Legea nr. 55/2021 și, respectiv, la avizul CES, despre care se face vorbire în prezenta cauză.

Curtea rămâne în pronunțare asupra cererii de sesizare a Curții Constituționale.

CURTEA,

Deliberând asupra cererii de sesizare a Curții Constituționale cu privire la excepția de neconstituționalitate a Legii nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, reține următoarele:

Situația de fapt

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată pe rolul Curții de Apel București-Secția a VIII-a Contencios Administrativ și fiscal la data de 7.07.2021 sub nr.4657/2/2021, reclamantul Secu Cristian Adrian a solicitat în contradictoriu cu pârâțul Comitetul Național pentru Situații de Urgență, reprezentat legal prin Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, în temeiul art. 15 alin.4) din Lg 136/2020:

1) anularea Hotărârii Comitetului Național nr. 43/2021 privind aprobarea listei țărilor/teritoriilor de risc epidemiologic ridicat, criteriile pe baza cărora se stabilesc acestea, precum și a regulilor de aplicare a măsurii carantinei asupra persoanelor care sosesc din acestea în România și a anexelor aferente;

2) sesizarea Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate a Legii nr. 136/2020, în ansamblul său, pentru încălcarea art. 1 alin.3) și 5) din Constituție coroborat cu art. 141 din Constituție, precum și cu excepția de neconstituționalitate a art. 15 alin.4) din Legea nr. 136/2020, așa cum a fost modificată prin OUG nr. 63/2021, în limita sintagmei „în termen de 5 zile de la publicarea actului administrativ în Monitorul Oficial al României”, pentru încălcarea art.1 alin.5) , art.21, art. 52, art. 126 alin.6) și art. 53 din Constituție.

Reglementări relevante pentru soluționarea cererii de sesizare a Curții Constituționale.

Articolul 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, în dezvoltarea art. 146 lit. d) din Constituția României și art. 1, 2 și 10 din Legea nr. 47/1992, prevede: *Curtea Constituțională decide asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial privind neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare, care are legătură cu soluționarea cauzei în orice fază a litigiului și oricare ar fi obiectul acestuia.*

Alineatul 2 menționează că *excepția poate fi ridicată la cererea uneia dintre părți sau, din oficiu, de către instanța de judecată ori de arbitraj comercial. De asemenea, excepția poate fi ridicată de procuror în fața instanței de judecată, în cauzele la care participă.*

Alineatul al treilea precizează imperativ că *nu pot face obiectul excepției prevederile constatate ca fiind neconstituționale printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale.*

Alineatul 4 statuează că *sesizarea Curții Constituționale se dispune de către instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate, printr-o încheiere care va cuprinde punctele de vedere ale părților, opinia instanței asupra excepției, și va fi însoțită de dovezile depuse de părți. Dacă excepția a fost ridicată din oficiu, încheierea trebuie motivată, cuprinzând și susținerile părților, precum și dovezile necesare. Odată cu încheierea de sesizare, instanța de judecată va trimite Curții Constituționale și numele părților din proces cuprinzând datele necesare pentru îndeplinirea procedurii de citare a acestora.*

Textele de lege criticate prin cererea de sesizare

Reclamantul a invocat excepția de neconstituționalitate cu privire la Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, în ansamblul său, precum și cu excepția de neconstituționalitate a art. 15 alin.4) din Legea nr. 136/2020, așa cum a fost modificată prin OUG nr. 63/2021, în limita sintagmei „în termen de 5 zile de la publicarea actului administrativ în Monitorul Oficial al României”.

Textele în raport cu care se solicită constatarea neconstituționalității și punctul de vedere al părții care a invocat excepția de neconstituționalitate

Reclamantul a susținut faptul că dispozițiile criticate ale legii nr. 136/2020, respectiv a art. 15 alin.4) din Legea nr. 136/2020, așa cum a fost modificată prin OUG nr. 63/2021 încalcă dispozițiile art.1 alin. 3 și 5 corob. cu art. 141, art. 1 alin. 5, art. 21, art. 52, art. 126 alin. 6, art.53 din Constituția României.

3.

Asupra criticilor de neconstituționalitate ale Legii nr. 136/2020 în ansamblul său citează secțiunea (2.2) din expunerea de motive a legii, subliniind că, prin raportare la scopul acestei legi de creare a cadrului legal al măsurilor cu caracter excepțional care pot fi impuse pentru limitarea răspandirii infecției cu agenți patogeni, reiese cu puterea evidenței că prin acest act normativ, se stabilesc măsuri restrictive pentru prevenirea și combaterea epidemiilor/pandemiilor care vizează restrângerea drepturilor și fundamentale pentru apărare/ocrotirea sănătății publice. Aceste măsuri pot fi: carantinare zonală, carantinare individuală, izolare și detașarea personalului.

Reclamantul citează art. 2, art. 7 din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social.

Prin raportare la fișa legislativă disponibilă pe site-ul Senatului, cât și cea disponibilă pe site-ul Camerei Deputaților, rezultă că nu există nici o adresă prin care să se arate că un astfel de aviz a fost solicitat. Prin adresa nr. 4481/2021, Consiliul Economic și Social a menționat că avizul său nu a fost solicitat.

Totodată, în expunerea de motive a proiectului emis de inițiator- Guvern, se arată la secțiunea a 6-a "Consultările efectuate în vederea elaborării prezentului act normativ", la pct. 6.5, intitulat: Informații privind avizarea de către: a) Consiliul Legislativ, b) Consiliul Suprem de Aparare a Tarii, c) Consiliul Economic și Social d) Consiliul Concurenței e) Curtea de Conturi, se face referire doar la avizul favorabil emis Consiliul Legislativ cu nr. 649/2020.

În aplicarea normelor constituționale de referință (art.141 din Constituție), Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative impune, prin art.31 alin.(3), ca forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative să facă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al altor autorități avizatoare, precum Consiliul Economic și Social. Desigur că, nu este obligatorie și obținerea unui aviz, iar procedura legislativă nu poate fi obstrucționată de pasivitatea autorităților avizatoare. Însă, în cauză, un astfel de aviz nu a fost solicitat. Prin Decizia CCR nr. 221/2 iunie 2020 s-a reținut că lipsa solicitării avizului Consiliului Economic și Social este un motiv de neconstituționalitate extrinsecă a actului normativ, fiind încălcat art.1 alin. (5) raportat la art. 141 din Constituție (a se vedea Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019, Decizia nr. 140 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 377 din 14 mai 2019, Decizia nr. 141 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 389 din 17 mai 2019, Decizia nr. 393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 16 iulie 2019), fiind reținută, totodată, și încălcarea art. 1 alin. (3) din Constituție (Decizia nr. 139 din 13 martie 2019).

Reclamantul citează paragraful 85 din Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, cu referire la principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție.

De altfel, și Comisia de la Veneția, în raportul intitulat Rule of law checklist, adoptat în sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), reține că procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept (pct. II A5). Sub acest aspect sunt relevante, între altele, potrivit aceluiași document, existența unor reguli constituționale clare în privința procedurii legislative, dezbaterile publice ale proiectelor de legi, justificarea lor adecvată, existența evaluărilor de impact de adoptarea legilor. Referitor la rolul acestor proceduri, Comisia reține că statul de drept este legat de democrație prin faptul că promovează responsabilitatea și accesul la drepturile care limitează puterile majorității (paragraful 32). (...)

Cu privire la criticile de neconstituționalitate a art. 15 alin.4) din Legea nr. 136/2020, așa cum a fost modificat prin OUG nr. 63/2021, în limita sintagmei „în termen de 5 zile de la publicarea actului administrativ în Monitorul Oficial al României ", reclamantul evocă Decizia nr. 1.037 din 9 iulie 2009 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 28 alin. (2) din Legea concurenței nr. 21/1996, prin care s-a stabilit că instituirea unui termen pentru atacarea în contencios administrativ a actelor administrative cu caracter normativ emise de Consiliul Concurenței este neconstituțională.

Se ajunge și la o limitare a accesului liber la justiție, nejustificată de existența vreunui dinte împrejurările care, potrivit art. 53 din Constituție, pot constitui motive de restrângere a exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. Prin urmare, instituirea unui termen pentru contestarea legalității

actelor administrative cu caracter normativ emise de această autoritate contravine dispozițiilor art. 126 alin. (6) din Constituție, care garantează controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ, precum și celor ale art 21 alin. (1), care consacră accesul liber la justiție.

Aceleași considerente au fost reținute și prin DECIZIA nr. 136 din 10 martie 2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 5 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 33/2007 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei, (pct. 18).

Reclamantul opinează că mutatis mutandis, considerentele Curții rămân valabile și pentru art. 15 alin.4) din Legea nr. 136/2020. Fără a intra foarte adânc în rațiunea legiuitorului, care prin instituirea termenelor foarte scurte a dorit ca procedura de judecată să se judece cu celeritate, totuși norma edictată este de natură a îngreuna accesul liber la justiție.

Verificarea condițiilor de admisibilitate

În primul rând, instanța verifică dacă a fost ridicată o veritabilă excepție de neconstituționalitate, în sensul în care s-a pronunțat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 1313 din 4 octombrie 2012. Cererea adresată cuprinde textul contestat din punct de vedere al constituționalității, respectiv, textele de referință pretins încălcate precum și o motivare a cererii. Astfel, instanța reține că cererea formulată este o veritabilă excepție de neconstituționalitate.

În cel de-al doilea rând, instanța reține că excepția a fost ridicată în fața unei instanțe judecătorești în sensul în care s-a exprimat Curtea Constituțională prin Decizia II/1995, respectiv în fața Curții de Apel București.

De asemenea, instanța reține că excepția a fost ridicată de către una dintre părțile cauzei, anume de reclamant.

În cel de-al treilea rând, instanța reține că **dispozițiile contestate fac parte dintr-o lege în vigoare**, în sensul atribuit de Curtea Constituțională sintagmei „în vigoare”, prin Decizia Curții Constituționale nr. 766/2011.

În cel de-al patrulea rând, instanța constată că **dispozițiile contestate nu au fost declarate neconstituționale printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale**.

În fine, Curtea constată că **textele criticate au legătură cu soluționarea cauzei**.

Prin urmare, Curtea constată că excepția în discuție este admisibilă.

Opinia Curții asupra excepției de neconstituționalitate.

Opinia Curții este în sensul neconstituționalității a art. 15 alin.4) din Legea nr. 136/2020, așa cum a fost modificat prin OUG nr. 63/2021, potrivit cu care *„Toate actele administrative cu caracter normativ, inclusiv hotărârile Comitetului Național pentru Situații de Urgență, privind instituirea, modificarea sau încetarea măsurilor din prezenta lege, se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, și pot fi atacate de către orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, cu acțiune în anulare la instanța competentă atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 5 zile de la data publicării actului administrativ”*, în limita sintagmei „în termen de 5 zile de la publicarea actului administrativ în Monitorul Oficial al României” prin raportare la exigențele dreptului de acces la instanță prevăzut de art. 21 din Constituția României, respectiv ale art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului.

În privința celorlalte argumente invocate de reclamant cu privire la absența avizului Consiliului Economic și Social, instanța nu este de opinia că în domeniul specific al Legii nr. 136/2020 o astfel de obligație/respectiv omisiune ar produce efectul indicat de reclamant, nefiind incidente nici considerentele din decizia Curții Constituționale nr. 221/2020 din 2 iunie 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice

Referitor la aspectul care vizează neconstituționalitatea art. 15 alin 4 din legea nr. 136/2002 prin raportare la art. 21 din Constituție, Curtea amintește jurisprudența constantă a Curții Europene a

4
Drepturilor omului în materia dreptului la un proces echitabil, astfel cum este garantat de articolul 6 § 1, care trebuie interpretat în lumina regulii de drept, care impune ca justițiabilii să dispună de o cale de atac judiciară efectivă care să le permită să valorifice drepturile lor civile (Băleș și alții împotriva Republicii Cehe, § 49).

Orice persoană are dreptul ca orice cerere referitoare la "drepturile și obligațiile sale civile" să fie adusă în fața unui instanță sau tribunal. În acest fel, articolul 6 § 1 întruchiează "dreptul la o instanță", din care dreptul de acces, și anume dreptul de a introduce o acțiune în fața instanțelor în materie civilă, constituie un aspect (Golder c. Regatului Unit, § 36).

Desigur dreptul la o instanță și dreptul de acces nu sunt drepturi absolute, putând face obiectul unor limitări cu condiția ca acestea să aibă o bază legală, să urmărească un "scop legitim" și să existw o "relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit". (Ashingdane împotriva Regatului Unit, § 57). În plus, aceste limitări nu trebuie să restrângă sau să reducă accesul justițiabilului în așa fel sau într-o asemenea măsură încât să fie afectată însăși esența dreptului de acces la instanță (Philis v. Grecia (nr. 1), § 59; De Geouffre de la Pradelle v. Franța, § 28; Stanev v. Bulgaria [GC], § 229).¹

Dreptul de acces la o instanță trebuie să fie "practic și efectiv" (Bellet c. Franței, § 38). Pentru ca dreptul de acces să fie efectiv, o persoană trebuie "să aibă o posibilitate clară și practică de a contesta o un act care reprezintă o ingerință în drepturile sale". Normele care reglementează condițiile formale, precum și termenele care trebuie respectate pentru a introduce o cale de atac sau o cerere de control judiciar au ca scop asigurarea unei bune administrări a justiției și respectarea, în special, a principiului legalității și securității juridice (Cañete de Goni împotriva Spaniei, § 36).

Aplicând aceste principii în analiza excepției de neconstituționalitate a art. 15 alin 4 din Legea nr. 136/2020, Curtea constată că limitarea exercitării acțiunii în anulare a actelor administrative cu caracter normativ prevăzute de acest articol de către persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim într-un termen de 5 zile de la data publicării actului administrativ, poate avea drept urmare afectarea substanței dreptului de acces la instanță în sensul jurisprudenței CEDO amintite anterior.

Reținând existența scopului legitim pentru instituirea termenului de 5 zile care rezidă din caracterul urgent al măsurilor luate prin actele administrative normative în discuție, totuși, în absența reglementării unor căi procedurale alternative („remedii” în sensul autonom al art. 13 CEDO) prin care persoană vătămată să poată invoca motivele de nelegalitate, instanța este de opinia că nu se respectă raportul rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit, cu consecința încălcării dreptului de acces la instanță.

Curtea face trimitere în acest sens și la considerentele Curții Constituționale din cuprinsul Deciziei nr. 1037 din 9 iulie 2009 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 28 alin. (2) din Legea concurenței nr. 21/1996 prin care s-a reținut că:

„(...) actele administrative cu caracter normativ vor scăpa controlului judecătoresc, întrucât împotriva acestora nu se va mai putea exercita nicio acțiune directă, neputând fi aplicate prevederile unei legi generale - în condițiile existenței unei legi speciale care fixează un anumit termen, ținând cont de principiul specialia generalibus derogant - și nici nu vor putea face obiectul unei excepții de nelegalitate, aceasta fiind o modalitate de contestare dedicată exclusiv actelor administrative cu caracter individual. În consecință, regulamentele, instrucțiunile și ordinele emise de Consiliul Concurenței, acte administrative unilaterale cu caracter normativ, ar deveni intangibile după 30 de zile de la publicare, dacă în acest răstimp niciun operator economic nu ar introduce în fața Curții de Apel București o acțiune în contencios administrativ în vederea verificării legalității acestora. Cum, odată cu expirarea termenului de 30 de zile, acele reglementări ale Consiliului Concurenței care au natura juridică a unor acte administrative cu caracter normativ nu vor mai putea fi atacate nici pe calea principală, nici pe cale incidentală înseamnă că prevederile de lege criticate introduc o derogare de la principiul constituțional al controlului judecătoresc al actelor administrative. Or, potrivit art. 28 alin. (2) din Legea concurenței nr. 21/1996, această categorie de acte administrative este susceptibilă de a fi supusă controlului de legalitate în fața unei instanțe de judecată doar pe o perioadă extrem de scurtă de timp, după trecerea căreia sunt sustrate acestui tip de control judecătoresc. În acest mod, se ajunge și la o limitare a accesului liber la justiție, nejustificată de

existența vreuneia dintre împrejurările care, potrivit art. 53 din Constituție, pot constitui motive de restrângere a exercitării unor drepturi sau al unor libertăți.

Prin urmare, instituirea unui termen pentru contestarea legalității actelor administrative cu caracter normativ emise de această autoritate contravine dispozițiilor art. 126 alin. (6) din Constituție, care garantează controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ, precum și celor ale art. 21 alin. (1), care consacră accesul liber la justiție."

Soluția Curții

Curtea va dispune sesizarea Curții Constituționale a României cu excepția de neconstituționalitate a Legii nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. 3 și 5 corob. cu art. 141, art. 1 alin. 5, art. 21, art. 52, art. 126 alin. 6, art. 53 din Constituția României.

PENTRU ACESTE MOTIVE, ÎN NUMELE LEGII, DISPUNE:

Sesizează Curtea Constituțională a României cu excepția de neconstituționalitate a Legii nr. 136/2020 prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. 3 și 5 corob. cu art. 141, art. 1 alin. 5, art. 21, art. 52, art. 126 alin. 6, art. 53 din Constituția României, excepție invocată de către reclamantul Secu Cristian Adrian, în contradicție cu paratul Comitetul Național pentru Situații de Urgență prin Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, cu sediul în Piața Revoluției nr. 1A, sector 1, București.

Fără cale de atac.

Pronunțată azi, 09.07.2021, prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei.

Președinte
Beatrice Lenuta Ramaseanu

Judecător
Cristina Ardeleanu
PROCES VERBAL
Pentru Judecător, aflat în concediu
.....semnează
Președintele Completului,

Grefier,
Mihaela Bălă

Judecător
Mihnea Sorinel Tanas
PROCES VERBAL
Pentru Judecător, aflat în concediu
.....semnează
Președintele Completului,

PROCES VERBAL
Pentru grefier, aflat în concediu
.....semnează
Grefier șef de secție

Redl./Tehmored.
jud. B.LRR/2ex./9.08.2021