

ROMÂNIA

JUDECĂTORIA SECTOR 3 BUCUREȘTI

Dosar nr. 1839/301/2021

Complet: C7 civil administrativ

Doamnă Președinte,

Subsemnata, Ludușan Ioana, cu domiciliul în strada, municipiul Alba Iulia, județul Alba, având CNP și C.I. seria /, e-mail:, telefon (.....), în calitate de **petent**,

în contradictoriu cu **Direcția Generală de Poliție Locală și Control București**, cu sediul pe Bulevardul Libertății, nr. 18, Bl. 104, sector. 5, cod fiscal 28412052, în calitate **pârât**,

în temeiul art. 146 lit. d) din Constituția României, republicată, și al art. 11 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 47/1992, formulăm prezenta

EXCEPȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE

A. Admisibilitatea sesizării

I. Cu privire la condițiile de admisibilitate relative la obiect

Într-o primă etapă, arătăm că obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile:

- **art. 5, alin. (2), lit. d) din Legea nr. 55 din 15 mai 2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19**, publicată Monitorul Oficial, Partea I nr. nr. 396 din 15 mai 2020: "*Art. 5 (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) din Legea nr. 55 din 15 mai 2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19**, publicată Monitorul Oficial, Partea I nr. nr. 396 din 15 mai 2020: "*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) din Legea nr. 55 din 15 mai 2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19**, publicată Monitorul Oficial, Partea I nr. nr. 396 din 15 mai 2020: *”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, alin. (1), lit. a) din Legea nr. 55 din 15 mai 2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19**, publicată Monitorul Oficial, Partea I nr. nr. 396 din 15 mai 2020: *”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);”.*

În continuare, prealabil oricărei argumentări în fond, se impune a clarifica legătura juridică ce trebuie stabilită între soluționarea cauzei, pe de o parte, și ridicarea excepției de neconstituționalitate, pe de altă parte. În acest sens, relevantă este însăși jurisprudența Curții Constituționale, care a cristalizat *două criterii/condiții pentru stabilirea/existența unei astfel de legături*, în sensul art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, respectiv (1) aplicabilitatea textului criticat în cauza dedusă judecătii și (2) necesitatea invocării excepției de neconstituționalitate în scopul restabilirii stării de legalitate.

Pentru că ele trebuie întrunite cumulativ¹, vom puncta, în ordine cronologică, principalele repere faptice care susțin prezentul demers juridic.

În data de 11.12.2020, ora 16.40, în timp ce ieșeam dintr-un imobil de pe strada Blănari, nr 11, București, am fost oprită de domnul polițist local Gavrilă George, pe strada Doamnei, nr. 8, sector 3, București, pentru faptul că nu purtam mască în spațiul public deschis. Subsemnata ieșise din imobil și se îndrepta în grabă către autoturismul parcat la doar 150 de metri de ieșirea din imobil. Agentul de poliție mi-a solicitat să mă legitimez, a notat datele personale ale subsemnatei într-un carnet și m-a notificat verbal că îmi aplică o amendă contravențională de 500 lei. Agentul de poliție nu a început să redacteze niciun proces-verbal de constatare și aplicare a contravenției, nu i-a adus în vedere subsemnatei intenția de a redacta un astfel de proces și nici nu l-a redactat în timpul sau de față cu subsemnata. Cum subsemnata se grăbea către spitalul unde își desfășura activitatea de medic rezident stomatolog și văzând că agentul de poliție nu intenționează să încheie un proces-verbal și nici nu dorește să mai continue dialogul, s-a despărțit în mod politicos de respectivul agent cu credința că, în final, nu îi va fi aplicată nicio sancțiune contravențională. La data de 22.01.2021, subsemnata a primit la adresa de domiciliu din Alba Iulia un proces-verbal de afișare și procesul verbal de constatare și sancționare a contravenției pentru fapta presupus a fi săvârșită de către aceasta la data de 11.12.2020. Agentul constatator aplicat sancțiunea

¹ Decizia CCR nr. 438 din 8 iulie 2014, publicată în M. Of., Partea I, nr. 600 din 12 august 2014.

pentru nepurtarea măștii, însă temeiul de drept indicat de agentul de poliție nu corespunde deloc cu fapta descrisă, fiind o interpretare extensivă făcută textului de lege de către acesta. Mai mult, agentul constatator a interpretat fapta de la art. 65, lit. h) ca fiind similară celei de la art. 13, lit. a), deși ultimul temei de drept nu este indicat în procesul-verbal.

Din fizionomia de redactare a Legii nr. 55/2020, se permite în mod arbitrar agentului constatator să stabilească ce faptă este una de nerespectare a măsurilor de la art. 65, lit. h), creând imposibilitatea persoanei vizate de a-și adapta în prealabil conduita la norma juridică. Lipsa de accesibilitate, calitate, claritate și previzibilitate a normelor criticate de subsemnata în prezenta excepție conduc la o insecuritate juridică în materia dreptului contravențional, la nașterea de litigii bazate pe aceleași deficiențe de tehnică legislativă și la vătămarea persoanelor amendate în temeiul unor norme care încalcă orice standard de tehnică legislativă. Faptul că, pentru orice faptă sau măsură prevăzută de Legea nr. 55/2020, o persoană poate fi amendată, chiar dacă acea faptă sau măsură nu este indicată expres și descrisă sub aspectul limitelor în elementul material al contravenției, se creează un abuz de putere din parte autorității statale care, profitând de motivul existenței pandemiei, conferă puteri sporite agentului constatator care constată și aplică sancțiuni contravenționale pentru fapte ce nu sunt expres prevăzute de legea contravențională,

Fără a stăruii, cu acest prilej, asupra unei argumentări în fond, apreciem că **dispozițiile care constituie obiectul prezentei excepții fac parte din dreptul material aplicabil judecății la instanța a quo, fiind invocate atât de către reclamant, cât și de către pârât în întâmpinare.**

Subsemnata are un **interes real, personal, actual și direct în promovarea excepției**, deoarece numai prin soluționarea viciului de neconstituționalitate și reintrarea în ordinea de drept se poate soluționa just cauza la instanța a quo.

Mai mult, admiterea excepției de neconstituționalitate a art. 5, alin. (2), lit. d), art. 13, lit. a); art. 65, lit. h) și art. 66, lit. a) din Legea nr. 55/2020 **ar schimba situația subsemnatei, în sensul în care ar crea o certitudine cu privire** la săvârșirea sau nu a unei fapte prevăzute de legea contravențională, precum și la datarea sau nu a plății unei amenzi.

De asemenea, **necesitatea admiterii excepției de neconstituționalitate este susținută de imperativul restabilirii ordinii de drept, ordine perturbată de patru norme neclare, imprevizibile și lipsite de calitate, care încalcă caracterul proporțional al restrângerii exercițiului unor drepturi fundamentale și chiar afectează în substanță dreptul la ocrotirea sănătății**

Nu în cele din urmă, precizăm că **dispozițiile legale supuse controlului de constituționalitate sunt în vigoare și produc efecte juridice, având legătură directă cu obiectul cauzei și fiind îndeplinite astfel prevederile art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992.**

Amintim că, conform jurisprudenței CCR, instanța de judecată (a quo) se pronunță doar asupra admisibilității excepțiilor de neconstituționalitate, cu obligația de a le respinge ca inadmisibile pe acelea care nu îndeplinesc condițiile legii, având rolul unui filtru al excepției de neconstituționalitate invocate de părți (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 519 din 7 iulie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 612 din 12 august 2015,

paragrafele 20 și 21, și Decizia nr. 243 din 21 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 397 din 2 iulie 2013).

II. Cu privire la condițiile de admisibilitate relativ la autorul sesizării

Excepția de neconstituționalitate este ridicată de Ludușan Ioana în Dosarul nr. 1839/301/2021 al Judecătorei Sector 3 București, Complet 7 civil administrativ, cu respectarea prevederilor art. 29 alin. (2) din Legea nr. 47/1992.

III. Cu privire la obligația de motivare a sesizării

Motivarea în drept și în fapt, precum și indicarea temeiului constituțional în raport de care sunt formulate criticile se regăsesc în cele ce succedă, fiind îndeplinite cerințele art. 29 alin. (4) din Legea nr. 47/1992.

IV. Cu privire la neconstituționalitatea art. 5, alin. (2), lit. d) din Legea nr. nr. 55 din 15 mai 2020

Art. 5, alin. (2), lit. d) prevede că *”(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.”*

În primul rând, textul de lege criticat reglementează o măsură *”sectorială”* în *”domeniul economic”* pentru prevenirea și combaterea pandemiei cu Covid. Cu toate acestea, ipoteza măsurii este *”asigurarea rezilienței comunității”*. Reziliența, deși nu este un concept doar al științelor militare, nu are o definiție legală dată în Legea nr. 55/2020 și nici în alt act normativ cu putere de lege. Singura definiție a conceptului de *”reziliență”* se regăsește în Hotărârea Parlamentului nr. 22/2020 privind aprobarea Strategiei Naționale de Apărare a Țării pentru perioada 2020-2024² care, la parag. 46, îl abordează *”în dublă-cheie: capacitatea inherentă a entităților - indivizi, comunități, regiuni, stat - de a rezista și a se adapta articulat la evenimente violente, cauzatoare de stres, șoc, dezastre, pandemii sau conflicte, pe de o parte, și capacitatea acestor entități de a reveni cu celeritate la o stare funcțională, de normalitate, pe de altă parte”*. De asemenea, parag. 47 din același act prevede că *”reziliența acoperă toate stadiile unei situații de criză, de la prevenție (atunci când este posibilă) la adaptare și limitarea efectelor (când este necesară), și include transformări pozitive care consolidează abilitatea generațiilor actuale și viitoare de a-și asigura necesitățile*. Cu toate acestea, măsura descrisă la lit. d) se referă vag la *”măsuri de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor”*, oferind ca exemple de măsuri doar *”instituirea carantinei sau a izolării la domiciliu”*. Se poate observa că descrierea măsurilor nu este clară iar enumerarea exemplificativă nu se referă nici la conceptul de *”reziliență”* definit prin SNAp 2020-2024, nici la *”sectorul economic”*.

² Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 574 din 01 iulie 2020.

În lumina celor sus-menționate, se observă că art. 5, alin. (2), lit. d) din Legea nr. 55/2020 este **lipsit de claritate, calitate și previzibilitate**³ sub aspectul definirii și asigurării unității terminologice a noțiunii de ”reziliență”, a corelării măsurilor instituite cu ”sectorul economic” și a descrierii în concret, precum și a limitelor acestor măsuri. Argumentele subsemnatei sunt susținute și de jurisprudența instanței de contencios constituțional relativă la repererele fundamentale sub care trebuie analizate claritatea și previzibilitatea legii. *Exempli gratia*, în **Decizia CCR nr. 678/2019**⁴, Curtea a reținut că ”în elaborarea actelor normative, organul legislativ trebuie să se asigure că **folosirea termenilor se realizează într-un mod riguros, într-un limbaj juridic, care este prin excelență unul specializat. Precizia și claritatea limbajului folosit în domeniul juridic se obțin prin analizarea și utilizarea cât mai adecvată a termenilor și expresiilor, ținându-se seama și de semnificația lor curentă, ceea ce înseamnă că, deși legiuitorul în cadrul procedurii de legiferare poate opera cu termeni din limbajul comun, aceștia trebuie folosiți adecvat domeniului respectiv, numai în acest mod putând fi asigurată unitatea terminologică a stilului juridic (Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, paragraful 47, mai sus citată).**”

În acord cu cele citate anterior, în **Decizia CCR nr. 12/2020**⁵, ”Curtea Constituțională reține că, **potrivit Legii nr. 24/2000, normele de tehnică legislativă impun legiuitorului ca în cadrul soluțiilor legislative adoptate să realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite (art. 25), iar dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă destinată lexicului respectiv, și devine obligatorie pentru actele normative din aceeași materie [art. 37 alin. (2)]. De asemenea, Curtea reține că, în general, stilul juridic, datorită înseși rațiunii sale de a fi, întrebunțează aceeași terminologie, cuprinzând cuvinte tehnice care corespund exact noțiunilor juridice. Utilizarea constantă și uniformă a acelorași termeni în redactarea actelor normative este o garanție pentru realizarea coerenței legislației naționale, în aceste condiții nemaifiind necesară determinarea conceptuală și definirea acestor termeni, așadar, interpretarea oficială, autentică, contextuală a noțiunilor cu conținut normativ identic reglementării anterioare (a se vedea în acest sens Decizia nr. 489 din 30 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 661 din 29 august 2016, paragrafele 59 și 61).**”

În al doilea rând, textul criticat reprezintă normă de trimitere a art. 65, lit. h) și constituie elementul material al unei contravenții. Ori, după cum vom observa în continuarea criticii, lipsa de claritate, previzibilitate și calitate a textului afectează însăși calitatea, claritatea și previzibilitatea normei juridice contravenționale, sub aspectul cunoașterii de către cetățeni a întinderii elementului material, astfel încât aceștia să-și poată adapta comportamentul social la norma contravențională.

³ Decizia CCR nr. 106/2014, publicată în M. Of., Partea I, nr. 238 din 3 aprilie 2014.

⁴ Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 126 din 18 februarie 2020.

⁵ Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 198 din 11 martie 2020.

În concluzie, vă rugăm să declarați neconstituțional art. 5, alin. (2), lit. d) din Legea nr. 55/2020, în raport cu dispozițiile art. 1, (5) din Constituția României, republicată, pentru lipsă de accesibilitate, calitate, claritate și previzibilitate.

V. **Cu privire la neconstituționalitatea art. 13, lit. a) din Legea nr. nr. 55 din 15 mai 2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19**

1. **Cu privire la nerespectarea art. 115, alin. (4) și (6) din Constituția României, republicată**

La data de 05. 11. 2020, Guvernul a adoptat OUG 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. Prin pct. 1 al ordonanței, Guvernul a introdus ”obligativitatea purtării măștii de protecție în spațiile publice, spațiile comerciale, mijloacele de transport în comun și la locul de muncă;”.

Pentru a putea fi adoptată o Ordonanță de Urgență, Guvernul trebuie să îndeplinească cumulativ trei condiții extrinseci pentru promovarea acesteia: **existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.** De asemenea, ordonanța de urgență nu poate afecta drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor,

Înțelesul celor trei condiții au fost explicate de Curtea Constituțională, în vasta sa jurisprudență, astfel:

*”Pentru emiterea unei ordonanțe de urgență, este necesară **existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public**”⁶.*

*”Guvernul este ținut de dispozițiile art. 115 alin. (6), în sensul că ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, **nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică**”⁷.*

”Ordonanța de urgență, ca act normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare, se justifică prin necesitatea și

⁶ Decizia CCR nr. 14/2021, publicată în M. Of., Partea I, nr. 266 din 15 aprilie 2011.

⁷ Decizia CCR nr. 154/2011, publicată în M. Of., Partea I, nr. 304 din 03 mai 2011.

urgența reglementării acestei situații, care, datorită circumstanțelor sale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public”⁸.

*”Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgență să fie motivată în cuprinsul ordonanței. Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul în care existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență” și **”inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare, [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență în sensul arătat. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și - ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice - în orice domeniu”⁹.***

*”**Situațiile extraordinare** exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, aspect întărit și prin adăugarea sintagmei **”a căror reglementare nu poate fi amânată”¹⁰.***

*”**Urgența** reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare.”¹¹*

”Invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi, de oportunitate (...). Întrucât însă asemenea factori nu sunt cuantificabili, afirmarea existenței situației extraordinare, în temeiul lor sau prin convertirea lor într-o asemenea situație, conferă acesteia un caracter arbitrar, de natură să creeze dificultăți insurmontabile în legitimarea delegării legislative. S-ar ajunge, astfel, ca un criteriu de constituționalitate - situația extraordinară -, a cărui

⁸ Decizia CCR nr. 1039/2009, publicată în M. Of., Partea I, nr. 582 din 21 august 2009.

⁹ Decizia CCR nr. 366/2014, publicată în M. Of., Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014.

¹⁰ Decizia CCR nr. 919/2011, publicată în M. Of., Partea I, nr. 504 din 15 iulie 2011.

¹¹ Decizia CCR nr. 421/2007, publicată în M. Of., Partea I, nr. 367 din 30 mai 2007.

*respectare este prin definiție supusă controlului Curții, să fie, practic, sustras unui atare control, ceea ce ar fi inadmisibil*¹².

Curtea reține că ”*sensul juridic al noțiunii ”a afecta”, sub diferite nuanțe, este: ”a suprima”, ”a aduce atingere”, ”a leza”, ”a antrena consecințe negative*”¹³.

În primul rând, se poate constata că Guvernul **nu a motivat** deloc, în cuprinsul notei de fundamentare¹⁴, situația extraordinară pentru care, prin intermediul unui OUG, s-a impus obligativitatea purtării măștii și în spații publice. Situația extraordinară este definită ca o situație care abate de la obișnuit, este dincolo de ordinea juridică sau metoda comună existentă, este independentă de voința Guvernului și impune luarea unei măsuri pe calea OUG. Or, prin nota de fundamentare, Guvernul nu a demonstrat relația de cauzalitate dintre virusul SARS-COV-2 și purtarea măștii în spații deschise și nu a prezentat niciun studiu științific prin care să demonstreze că, prin purtarea măștii în toate spațiile publice, se previne și se combate îmbolnăvirea cu COVID-19. Astfel, măsura obligativității purtării măștii în spații închise apare ca fiind disproporționată și neafată în relație de cauzalitate (cauză-efect-soluție) cu situația extraordinară pe care Guvernul a identificat-o.

În al doilea rând, prin impunerea obligativității purtării măștii în orice spațiu deschis, indiferent de numărul de persoane și locul exact unde se situează persoana în cauză, afectează dreptul fundamental privind libertatea individuală (art. 23 din Constituție) și dreptul la viață privată (art. 22 din Constituție), precum și dreptul la ocrotirea sănătății (art. 34 din Constituție). Măsura obligativității purtării măștii în spații deschise, cu consecința sancționării contravenționale și limitarea accesului persoanelor în anumite locuri publice pe acest considerent (parcuri publice, păduri, alei pietonale rezidențiale) reprezintă o afectare a libertății individuale, a dreptului de a dispune de propria persoană ca o dimensiune firească a dreptului la viață privată. Mai mult, în măsura în care legea nu prevede derogări de la purtarea măștii pentru persoanele cu afecțiuni medicale respiratorii, obligativitatea purtării măștii în spații deschise reprezintă prin ea însăși o afectare a dreptului constituțional la ocrotirea sănătății.

¹² Decizia CCR nr. 1008/2009, publicată în M. Of., Partea I, nr. 507 din 23 iulie 2009.

¹³ Decizia CCR nr. 319/2011, publicată în M. Of., Partea I, nr. 324 din 11 mai 2011.

¹⁴ Disponibil la: <http://www.cdep.ro/proiecte/2021/000/30/1/em991.pdf>; accesat la data de 18.03.2021.

În concluzie, vă solicităm să constatați neconstituționalitatea art. 13, lit. a) din Legea nr. 55/2020, respectiv a pct. 1 din OUG nr. 192/2020, prin raportare la art. 115, alin. (4) și (6) din Constituția României, republicată.

2. Cu privire la încălcarea art. 1, alin. (3) și (5) și a art. 141 din Constituția României, republicată

OUG nr. 192/2020 a fost adoptată fără solicitarea avizului Consiliului Economic și Social (definit inclusiv de Constituție ca fiind organ consultativ al Parlamentului și al GUVERNULUI în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare – a se vedea art. 141)

În aplicarea normelor constituționale de referință, Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă impune (prin art. 31 alin. (3)), ca forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative să facă referiri inclusiv la avizul C.E.S. (care trebuie ”consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern”, în domenii de specialitate precum politici economice, politice financiare și fiscale, relații de muncă, protecție socială, agricultură, drepturi și libertăți cetățenești, politici în domeniile sănătății, educației, culturii, sportului, etc. – a se vedea Legea nr. 248/2013 privind organizarea C.E.S.).

Este adevărat că nu este obligatorie obținerea unui astfel de aviz, dar solicitarea avizului este și rămâne obligatorie.

În jurisprudența sa recentă, Curtea Constituțională a sancționat omisiunea solicitării avizului Consiliului Economic și Social în cazul unor acte normative al căror obiect de reglementare se referă la domeniile de specialitate ale Consiliului (a se vedea, spre exemplu, **Decizia nr. 239/2020**, publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 649 din 23 iulie 2020, **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. 29 din 29 ianuarie 2020**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 128 din 19 februarie 2020).

În concluzie, vă solicităm constatarea faptului că art. 13, lit. a) a fost modificat prin pct. 1 din OUG nr. 192/2020 cu încălcarea art. 1, alin. (3) și (5) și a art. 141 din Constituția României, republicată.

3. Cu privire la încălcarea art. 1, alin. (3) și (5) din Constituția României, republicată

În primul rând, art. 13, lit. a) din Legea nr. 55/2020 nu prevede categoriile de spații publice pentru care este obligatorie purtarea măștii, fiind excesiv a se interpreta că legiuitorul sancționează contravențional nepurtarea măștii de protecție în orice spațiu public (pădure, lac de agrement, parte de schi sau pistă de atletism). Astfel, prin modul în care este redactată, norma permite sancționarea contravențională a oricărei persoane care nu poartă mască în orice fel de spațiu public, lăsând la latitudinea agentului constator o putere discreționară de a decide cu privire la limitele și caracterul termenului de spațiu public. În lumina

jurisprudenței constituționale reținută de CCR în Decizia nr. 152/2020 (parag. 130), apreciem că norma criticată nu este accesibilă, previzibilă și clară, încălcând astfel cerințele constituționale de la art. 1, alin. (5) din Constituție.

În al doilea rând, în măsura în care, în temeiul art. 65, lit. h), s-ar permite sancționarea persoanelor pentru fapta prevăzută de art. 13, lit. a) în Legea nr. 55/2020, s-ar crea un paralelism juridic nepermis, deoarece două sau mai multe norme din aceeași lege (*art. 65, lit. h) și art. 13, lit. a)*) ar avea același obiect și efect juridic. În susținerea argumentelor de mai sus se poziționează și instanța de contencios constituțional care, în **Decizia CCR nr. 242/2020**¹⁵, a reiterat că *"un paralelism legislativ poate fi reținut în condițiile în care există "atât o suprapunere în privința obiectului de reglementare, cât și a termenelor avute în vedere de legiuitorul primar și, respectiv, delegat, fără că legea adoptată să realizeze vreo corelare sub acest aspect cu ordonanță de urgență a Guvernului în vigoare. Nu este prevăzută vreo abrogare expresă și nici nu s-ar putea susține abrogarea implicită a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 29/2020 ca efect al intrării în vigoare a legii". Dacă o lege care are același obiect de reglementare cu un act normativ în vigoare nu prevede vreo dispoziție referitoare la soluționarea conflictului între aceste acte normative, generează situații de instabilitate și incoerență legislativă, cu consecințe negative asupra aplicării legii la cazurile concrete, din moment ce promovează soluții legislative necorelate cu legislația în vigoare [Decizia nr. 155 din 6 mai 2020, paragraful 73, nepublicată încă în Monitorul Oficial al României, Partea I, la data pronunțării prezentei decizii]. Toate aceste aspecte au dus la constatarea încălcării art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție"*.

În concluzie, vă solicităm constatarea încălcării art. 1, alin. (3) și (5) din Constituția României, republicată.

4. Cu privire la încălcarea art. 34 din Constituția României, republicată

Prin obligativitatea purtării măștii în spații publice pentru toate categoriile de persoane și în toate spațiile deschise, se aduce atingere dreptului la ocrotirea sănătății pentru persoanele suferind de afecțiuni respiratorii acute sau cronice (astm bronșic, infecții de tract respirator, sinuzită etc) care, dacă ar purta masca de protecție pe durată lungă de timp în spații deschise, combinat cu efortul fizic depus prin mers, s-ar sufoca. Astfel de cazuri au existat deja în practică, persoanele suferinde fiind obligate să poartă masca, în caz contrar fiind amendate.

În concluzie. art. 13, lit. a) din Legea nr. 55/2020 este neconstituțional în raport cu art. 34 din Constituție, în măsura în care nu le exonerează de răspundere contravențională pe persoanele suferinde de boli respiratorii agravate prin purtarea măștii în spații deschise.

5. Cu privire la încălcarea art. 53 din Constituția României, republicată

¹⁵ Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 503 din 12 iunie 2020.

O condiție esențială a restrângerii exercitării drepturilor și libertăților fundamentale este caracterul proporțional al restrângerii (Decizia nr. 375/2006¹⁶). Or, norma juridică instituită prin art. 13, lit. a), nu doar că se referă la obligativitatea purtării măștii de protecție în toate spațiile deschise, ci nepurtarea acesteia se sancționează și contravențional, fiind văzută ca o faptă antisocială gravă. Or, este excesiv de oneroasă impunerea unei astfel de obligativități și sancțiuni pentru situația în care persoana care nu poartă mască se află într-o pădure, un parc public întins, un cartier rezidențial nepopulat sau pe o pârtie întinsă de schi. În practică, agenți de poliție au aplicat amenzi contravenționale persoanelor surprinse fără mască în astfel de locuri, deși, în concret, acestea nu reprezentau un pericol social deoarece nu se afla nimeni în preajma lor. De asemenea, au fost amendate persoane care nu purtau masca la ieșirea din imobilul privat, fiind surprinse de agentul constatator imediat ce au ieșit de pe ușa imobilului. **În concluzie, apreciem că această măsură este neproporțională în raport cu efectul restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, încalcând astfel art. 53 din Constituție.**

VI. Cu privire la neconstituționalitatea art. 65, lit. h) din Legea nr. nr. 55 din 15 mai 2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19

1. Cu privire la încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată

Art. 65, lit. h) prevede că *”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. 5, alin. (2), lit. d) la care face trimitere art. 65, lit. h) prevede că *”(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. 65, lit. h) împreună cu art. 5, alin. (2), lit. d) creează o normă contravențională care sancționează nerespectarea de către persoanele fizice a oricăror măsuri individuale de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor, stabilite conform rațiunilor de la măsurile colective și de asigurare a rezilienței prevăzute de art. 5, alin. (2), lit.d). Conform fizionomiei de redactare a normei contravenționale, aceasta comportă mai multe probleme de lipsă de accesibilitate, claritate, calitate și previzibilitate a legii:

În primul rând, norma de trimitere de la art. 65, lit. h), care are drept ipoteză *”măsuri individuale asupra sănătății persoanelor”* trimite la o normă care are drept ipoteză măsuri

¹⁶ Publicată în M. Of., Partea I., nr. 591 din 8 iulie 2005.

colective pentru asigurarea rezilienței, pentru domeniul economic. Se poate observa o necorelare vădită între domeniul și aria de reglementare a normei de trimitere și domeniul și aria de reglementare a normei trimise. Această disonanță este de natură a crea o confuzie asupra scopului pentru care a fost instituită norma juridică, precum și limitele ei de aplicabilitate.

În al doilea rând, cele două articole coroborate creează o normă contravențională prin care sunt sancționate orice nerespectare a ”măsurilor individuale de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor,, respectiv ”măsurilor de protecție a vieții și pentru limitarea efectelor tipului de risc produs asupra sănătății persoanelor; inclusiv instituirea carantinei sau a izolării la domiciliu”. Se poate distinge faptul că elementul material al contravenției nu este precis definit și delimitat, dând posibilitatea agentului constatator să stabilească singur care sunt măsurile de protecție pentru care se impune aplicarea contravenției. În practică, agentul constatator, în temeiul acestor articole, aplică sancțiuni contravenționale pentru nepurtarea măștilor de protecție în spații închise, deși acea faptă este distinct descrisă în art. 13, lit. a) din Legea nr. 55/2020.

Normele legale criticate sunt lipsite astfel de claritate și previzibilitate, întrucât obiectul material al contravenției este incert și ambiguu, din cauza trimiterii la o normă legală la fel de ambiguă. Or, pentru respectarea principiului legalității, legiuitorul trebuie să indice în mod clar și neechivoc obiectul material al contravenției în cuprinsul normei legale sau acesta să poată fi identificat cu ușurință prin trimiterea, fie la o dispoziție legală din cuprinsul legii, fie la un alt act normativ de rang egal cu care textul, care trebuie să îndeplinească aceleași exigențe.

Curtea Constituțională a României a statuat, în Decizia CCR nr. 152/2020, 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**"¹⁷.

În aceeași decizie, Curtea constată că, ”întrucât prevederile de lege supuse controlului de constituționalitate impun o obligație generală de a respecta un număr nedefinit de norme, cu dificultate identificabile, și stabilesc sancțiuni contravenționale, neincriminând fapte concrete, încalcă principiile legalității și proporționalității care guvernează dreptul contravențional”.

Deopotrivă, Curtea a stabilit că ”**Stabilirea faptelor a căror săvârșire constituie contravenții trebuie realizată cu respectarea acestor exigențe, iar nu lăsată, în mod arbitrar, la libera apreciere a agentului constatator, 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**

¹⁷ Decizia nr. 152 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, paragraful 130.

plângerii îndreptate asupra procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției.

18

Agentul constatatator nu se poate prevala, în virtutea stării de alertă, de alte prevederi legale pentru a sancționa contravențional fapte pe care legea nu le sancționează în mod expres. Starea de alertă, la fel ca și cea de urgență, nu trebuie să înfrâneze ”*principiul legalității, separarea puterilor, împărțirea puterilor, drepturile omului, monopolul statului asupra forței, administrarea publică și independentă a justiției, protecția vieții private, dreptul la vot, libertatea de acces la puterea politică, participarea democratică a cetățenilor și supravegherea de către aceștia a procesului decizional, luarea deciziilor, transparența guvernării, libertatea de exprimare, asociere și întrunire, drepturile minorităților, precum și regula majorității în luarea deciziilor politice. Statul de drept înseamnă că agențiile guvernamentale trebuie să funcționeze în cadrul legii și acțiunile lor trebuie să fie supuse controlului de către instanțele independente. Securitatea juridică a persoanelor trebuie să fie garantată.* [CDL-AD(2011) 049, *Aviz cu privire la proiectul de lege asupra regimului stării de urgență din Armenia, § 44, citat în recentul studiu Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency - reflections, CDL-PI(2020) 005rev, 26 mai 2020.*]”¹⁹.

Având în vedere toate acestea, apreciem că normele legale criticate încalcă principiul „*in dubio pro reo*” („când ești în dubiu, interpretează situația în favoarea făptuitorului”), despre care CEDO a hotărât deja că trebuie aplicat și în cauze contravenționale, nu doar penale. Mai exact, apreciem că, *exempli gratia*, în materia sancționării contravenționale pentru purtarea măștii, singură normă legală opozabilă este **art. 13 lit. a din Legea 55/2020**, care sancționează nepurtarea măștii doar în spații închise și pe durata stării de alertă, iar nu ambiguă norma de la **art. 5 alin. 2 lit. d)** din același act normativ în baza căreia agentul constatatator sancționează contravențional persoane care nu poartă mască în spații publice deschise. Prin calificarea pe care agentul constatatator o face, acesta nu doar oferă o interpretare extensivă a normei, aspect nepermis în dreptul contravențional, ci și adaugă nepermis și la lege.

În măsura în care, în temeiul art. 65, lit. h), s-ar permite sancționarea persoanelor pentru alte fapte descrise sau nu în Legea nr. 55/2020, s-ar crea un paralelism juridic nepermis, deoarece două sau mai multe norme din aceeași lege (*exempli gratia* art. 65, lit. h) și art. 13, lit. a)) ar avea același efect juridic. În susținerea argumentelor de mai sus se poziționează și instanța de contencios constituțional care, în **Decizia CCR nr. 242/2020**²⁰, a reiterat că ”*un paralelism legislativ poate fi reținut în condițiile în care există "atât o suprapunere în privința obiectului de reglementare, cât și a termenelor avute în vedere de legiuitorul primar și, respectiv, delegat, fără că legea adoptată să realizeze vreo corelare sub acest aspect cu ordonanță de urgență a Guvernului în vigoare. Nu este prevăzută vreo abrogare expresă și nici nu s-ar putea susține abrogarea implicită a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 29/2020 ca efect al intrării în vigoare a legii*".

¹⁸ Decizia nr. 457/2020, publicată în M.Of. 578 din 2020.07.01.

¹⁹ Decizia nr. 457/2020, publicată în M.Of. 578 din 2020.07.01.

²⁰ Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 503 din 12 iunie 2020.

Dacă o lege care are același obiect de reglementare cu un act normativ în vigoare nu prevede vreo dispoziție referitoare la soluționarea conflictului între aceste acte normative, generează situații de instabilitate și incoerență legislativă, cu consecințe negative asupra aplicării legii la cazurile concrete, din moment ce promovează soluții legislative necorelate cu legislația în vigoare [Decizia nr. 155 din 6 mai 2020, paragraful 73, nepublicată încă în Monitorul Oficial al României, Partea I, la data pronunțării prezentei decizii]. Toate aceste aspecte au dus la constatarea încălcării art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție”.

De asemenea, în **Decizia CCR nr. 594/2020**²¹ ”Curtea observă că, prin jurisprudența sa, a reținut relevanța normelor de tehnică legislativă în controlul de constituționalitate, arătând că, deși nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații ce respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare (Decizia nr. 420 din 3 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 883 din 1 noiembrie 2019, paragraful 59). Ca urmare, Curtea a reținut, atunci când a constatat încălcarea principiului securității juridice, și criteriile derivând din normele de tehnică legislativă a căror respectare ar fi condus la adoptarea unui act normativ care să respecte cerințele de calitate a legii.”

De asemenea, în paragraful 81 al **Deciziei nr. 547/2020**²², Curtea s-a pronunțat în spiritul criticilor formulate de autorul excepției, subliniind că **existența unor soluții legislative contradictorii și anularea unor dispoziții legale prin intermediul altor prevederi cuprinse în același act normativ conduc la încălcarea principiului securității raporturilor juridice, ca urmare a lipsei de claritate și predictibilitate a normei, principii ce constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, astfel cum acesta este consacrat în mod expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală.**

Mai mult decât atât, potrivit jurisprudenței recente a Curții Constituționale, reiterată în **Decizia nr. 219/2020**²³, ”**securitatea raporturilor juridice reprezintă un standard al statului de drept ce decurge din prevederile art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat, în jurisprudența sa, că principiul securității raporturilor juridice are o structură complexă și exprimă, în esență, faptul că cetățenii trebuie protejați contra unei insecurități create sau care riscă să fie creată prin activitatea de legiferare. S-a arătat, de asemenea, că, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, acest principiu se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (a se vedea Decizia nr. 404 din 10 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 6 mai 2008, și Decizia nr. 651 din 25 octombrie 2018, paragraful 54). Totodată, referitor la același principiu, Curtea**

²¹ Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 628 din 17 iulie 2020.

²² Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 753 din 19 august 2020.

²³ Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 768 din 21 august 2020.

Europeană a Drepturilor Omului a reținut că unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice (a se vedea hotărârile din 6 iunie 2005 și 7 octombrie 2009, pronunțate în cauzele Androne împotriva României și Stanca Popescu împotriva României)”.

Nu în ultimul rând, pentru a fi compatibilă cu principiul **preeminenței dreptului**²⁴, legea trebuie să îndeplinească cerințele de accesibilitate (**normele care guvernează statutul profesional al categoriilor ce fac obiectul legii organice, deci drepturile și obligațiile lor, trebuie reglementate la nivel de lege**), claritate, precizie și previzibilitate. Sub acest aspect, textul de la art. 141 nu respectă rigorile art. 1 alin. (5) din Constituție.

În consecință, vă solicităm să constatați neconstituționalitatea prevederilor art. 65, lit. h) din Legea nr. 55/2020 în raport cu art. 1 alin. (3) și (5) din Constituția României, republicată.

VI. Cu privire la neconstituționalitatea art. 66, lit. a) din Legea nr. nr. 55 din 15 mai 2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19

Potrivit art. 66, lit. a) din Legea nr.55/2020, ”*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. (...) h);”.*

În măsura reținerii criticilor de neconstituționalitate mai sus-menționate, se impune declararea neconstituționalității și a art. 66, lit. a) din Legea nr. 55/2020, cu trimitere la art. 65, lit. h), primul fiind partea dispozitivă a normei juridice contravenționale care stabilește tipul și valoarea sancțiunii contravenționale. În acest sens, este relevant raționamentul CCR în Decizia nr. 457/2020²⁵, aceasta reținând că ”*Pentru considerentele arătate, Curtea constată că art. 65 lit. s) și ș), art. 66 lit. a), b) și c) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. ș), ș) și t) și 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”.*

**Cu deferență,
Ioana Ludușan**

²⁴ Decizia CCR nr. 51/2016, Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 190 din 14 martie 2016. Formă aplicabilă la 22 septembrie 2020.

²⁵ Publicată în M. Of. Partea I, nr. 578 din 1 iulie 2020.

Doamnei Președinte a Judecătoriei Sector 3 București