



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 2833 / 03 JUN 2020



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 10836 / 3 JUN 2020

Domnului prof. univ. dr. Valer Dorneanu,

Președintele Curții Constituționale,

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem alăturat excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 alin. (3) și (4), art. 65 lit. s), ș), art. 66 lit. a), b) și c) și art. 67 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 396 din data de 15 mai 2020.

Vă asigur, domnule președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,



Renate WEBER



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

Avocatul Poporului formulează prezenta

EXCEPȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE

referitoare la prevederile art. 4 alin. (3) și (4), art. 65 lit. s), ș), art. 66 lit. a), b) și c) și art. 67 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19

Dispozițiile art. 4 alin. (3) și (4), art. 65 lit. s), ș), art. 66 lit. a), b) și c) și art. 67 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 396 din data de 15 mai 2020, aduc atingere prevederilor art. 1 alin. (4) și alin. (5), art. 21, art. 52 și art. 126 alin. (6) și art. 108 din Constituție, din perspectiva următoarelor

MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

1. Încălcarea principiului separației puterilor în stat

Prin dispozițiile art. 4 din Legea nr. 55/2020, legiuitorul primar a stabilit că „starea de alertă se instituie de Guvern prin hotărâre, la propunerea ministrului afacerilor interne, și nu poate depăși 30 de zile. Starea de alertă poate fi prelungită, pentru motive temeinice, pentru cel mult 30 de zile, prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului afacerilor interne” [art. 4 alin. (1)].

În aplicarea textului legal precitat, **Guvernul este abilitat să adopte o hotărâre prin care instituie starea de alertă în vederea stabilirii unor măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.** Practic, în lipsa unei asemenea hotărâri de Guvern, starea de alertă nu poate fi instituită în contextul pandemiei de Covid-19, iar Legea nr. 55/2020, în ansamblul său, nu își găsește aplicabilitatea.

Mai mult, *„Atunci când starea de alertă se instituie pe cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de pe teritoriul țării, măsura se supune încuviințării Parlamentului. Parlamentul se pronunță în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului, în termen de 5 zile de la data solicitării de încuviințare”* [art. 4 alin. (3)], iar **Parlamentul poate încuviința măsura adoptată de Guvern integral sau cu modificări** [art. 4 alin. (4)].

Prin dispozițiile legale criticate, Parlamentul, nemulțumit de eventualele măsuri adoptate de Guvern, printr-un act administrativ normativ ce aparține eminentemente puterii executive, și-a arogat competența de a **modifica conținutul unei hotărâri a Guvernului.**

Ca atare, Parlamentul, care a adoptat Legea nr. 55/2020, prin care a îndrituit Guvernul să adopte o hotărâre în executarea acestui act normativ, îi impune puterii executive să revină în fața sa, pentru aprobare integrală sau cu modificări.

Având în vedere aceste elemente, apreciem că intervenția Parlamentului asupra unui act exclusiv al Guvernului, emis tocmai în aplicarea unui act normativ primar, este de natură să înfrângă principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, viciu care afectează prevederile art. 4 alin. (3) și (4) din Legea nr. 55/2020.

Plecând de la principiul amintit, potrivit căruia, *„Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale”*, observăm că, de fapt, Parlamentul acționează în sfera de competență a autorității executive, singura autoritate publică cu atribuții în organizarea executării legilor, prin adoptarea actelor cu caracter administrativ.

Având ca punct de referință autoritățile publice reglementate de textul constituțional, în Legea fundamentală sunt stabilite **principalele tipuri de acte normative** ce pot fi emise. Astfel, în timp ce **puterea legiuitoare**, reprezentată de Parlament, **adoptă legi** (în sens juridic restrâns, ca act juridic al puterii legiuitoare), **regulamente, hotărâri (art. 67), puterea executivă**, prin Guvern, emite **ordonanțe simple, ordonanțe de urgență și hotărâri (art. 108 și art. 115)**, iar prin Președinte emite **decrete cu caracter normativ (art. 100)**.

În dezvoltarea acestei critici de neconstituționalitate, este esențial să evidențiem **natura juridică a hotărârilor de Guvern**.

Competența originară a Guvernului, autoritate executivă, este prevăzută în art. 108 alin. (2) din Constituție și privește organizarea executării legilor, acte de reglementare primară, prin emiterea de hotărâri, acte normative de reglementare secundară. Hotărârile Guvernului sunt acte administrative normative sau individuale, emise în scopul bunei administrări a executării cadrului normativ primar, care reclamă stabilirea de măsuri și reguli subsecvente, care să asigure corecta aplicare acestuia. Hotărârile se adoptă întotdeauna în baza legii, *secundum legem*, și asigură aplicarea sau aducerea la îndeplinire a legilor.

În acest sens, reținem faptul că hotărârile Guvernului **stabilesc modul în care legile vor fi efectiv puse în aplicare** sau reglementează alte aspecte organizatorice privind implementarea acestora.

Potrivit **art. 108 alin. (2) și (4) din Constituție** „(2) Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor. (...) (4) Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare (...)”. De asemenea, în temeiul **art. 37 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019** privind Codul administrativ „În exercitarea atribuțiilor sale, Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe. **Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor**”. Adăugăm la aceste prevederi și **art. 4 alin. (3) din Legea nr. 24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, care stabilește că „**Actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă**”.

Din interpretarea **art. 108 din Constituție**, raportat la **art. 37 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019** și **art. 4 alin. (3) din Legea nr. 24/2000**, putem sublinia anumite dimensiuni ale statutului constituțional al hotărârilor de Guvern. Astfel, este evident că hotărârea Guvernului cunoaște o consacrare constituțională, fiind un act administrativ exclusiv al puterii executive, adoptat în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice.

Practic, atât **textul constituțional**, cât și cele **două texte legale** creionează puterea juridică a hotărârilor Guvernului și permit interpretarea că hotărârile de Guvern intervin în măsura în care **legea impune adoptarea lor**, doar atunci când măsura este fie expres, fie implicit permisă de lege. Așadar, legea trimite la o hotărâre de punere în aplicare sau aplicarea legii dezvoltă nevoia adoptării unei hotărâri de Guvern.

Putem afirma că prin hotărârile adoptate, Guvernul își realizează competența originală, de autoritate executivă, adică de autoritate care își propune, în principal, să pună în aplicare legea, hotărârile fiind, așadar, acte normative secundare și reprezintă o categorie de acte administrative specifice organelor centrale ale puterii executive.

Ca atare, organizarea executării legilor pe calea hotărârilor de Guvern este atributul exclusiv al puterii executive, neputând fi, sub nicio formă, un atribut al puterii legiuitoare, care, de altfel, a emis actul normativ principal.

Parlamentul, ca unică putere legiuitoare a țării, poate, cel mult, împuternici Guvernul să reglementeze anumite aspecte prin acte normative specifice, în temeiul dispozițiilor **art. 108 din Constituția României**, nicidecum să îl controleze pe calea supunerii spre aprobare a unei hotărâri de Guvern, asupra căreia poate chiar să intervină pe calea modificării.

În mod evident, prin această manieră de aprobare de către Parlament a unei hotărâri a Guvernului de instituire a stării de alertă se aduce atingere principiului separației puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, deoarece o asemenea intervenție a puterii legiuitoare în activitatea puterii executive nu are o consacrare constituțională.

Din analiza modului în care legiuitorul primar a înțeles să reglementeze instituirea stării de alertă, se observă că **s-a încercat o analogie cu instituirea stării de urgență**, fără a ține cont de faptul că aceasta din urmă are o reglementare constituțională, fapt care conduce și la o diferență de regim juridic între **decretul Președintelui și hotărârea Guvernului**. Excepția reglementată de Parlament în privința instituirii stării de alertă, de la regimul juridic al instituțiilor consacrate la nivel constituțional, reprezintă o imixtiune nepermisă în atributele puterii executive.

Astfel, *„Reglementarea relațiilor sociale este rezervată prin Constituție, pe de o parte, **Parlamentului**, care are, în principiu, o competență generală și primară și, pe de altă parte, **Guvernului**, care exercită o activitate normativă secundară, beneficiind, în anumite condiții prevăzute expres în Constituție și de o putere delegată în materie de legiferare. Constituția atribuie Parlamentului calitatea de organ reprezentativ suprem al poporului și de unică autoritate legiuitoare a țării. (...) Singura partajare de competențe normative este făcută de Constituție între forul legislativ, care exercită o putere legislativă primară, și Guvern, căruia Adunarea Constituantă i-a conferit o putere de reglementare secundară **pentru executarea legilor** și o putere legislativă delegată”* (Decizia nr. 118/2018 a Curții Constituționale).

Prin ingerința Parlamentului asupra unui mecanism specific Guvernului, de a pune în aplicare executarea legilor, se realizează o imixtiune nepermisă la nivel constituțional a puterii legiuitoare în puterea de reglementare secundară pentru executarea legilor, ce aparține în mod exclusiv Guvernului.

Parlamentul nu își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi prin care să-și creeze în mod premeditat un cadru legal prin care aduce atingere atributelor constituționale ce aparțin în exclusivitate altor puteri ale statului.

Atunci când a apreciat că se impune ca Parlamentul să intervină în activitatea Guvernului de emitere a unor acte normative, legiuitorul constituant a prevăzut în mod expres. Astfel, Guvernul poate emite ordonanțe simple în temeiul unei legi de abilitare, competență rezultată din prevederile art. 108 alin. (1), alin. (3) și alin. (4) coroborate cu cele ale art. 115 alin. (1) - (3) din Constituție, mod în care puterea

executivă participă alături de Parlament la actul „legiferării”. În acest fel, Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice, lege care, va cuprinde, în mod obligatoriu, domeniul și data până la care se pot emite ordonanțe, precum și posibilitatea ca aceste acte normative, în speță ordonanțele simple, să fie supuse aprobării Parlamentului. În schimb, ordonanțele de urgență sunt singurele acte normative ale Guvernului care se supun în mod obligatoriu spre aprobare Parlamentului, fiind investite cu putere de lege.

Spre deosebire de actele normative adoptate prin delegare legislativă, în privința hotărârilor de Guvern, legiuitorul constituant nu a consacrat nici un fel de aprobare de către Parlament, motiv pentru care, intervenția legislativului în materia actelor normative cu caracter infralegal, administrativ, echivalează cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă.

Textul constituțional al art. 1 alin. (4) instituie principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale, ceea ce presupune, *pe de o parte*, că niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celorlalte puteri, iar *pe de altă parte*, presupune controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte. Doctrina constituțională¹ recunoaște cele trei puteri în stat: **puterea legislativă**, care creează și modifică legea, **puterea executivă**, care execută și impune legea, și **puterea judecătorească**, ce interpretează și aplică legea. **Preeminența dreptului presupune ca aceste puteri să-și exercite prerogativele independent una față de cealaltă, întrucât funcțiile lor trebuie să fie distincte: cei care creează legea nu trebuie să se implice în aplicarea ei, cei care o execută nu trebuie să se implice în crearea sau interpretarea ei, iar cei care interpretează și aplică legea nu trebuie să se implice în crearea sau modificarea ei.**

¹ A se vedea în acest sens **Decizia nr. 3 din 8 februarie 2017** referitoare la cererile de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritatea executivă - Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare - Parlamentul României, pe de altă parte, precum și dintre autoritatea executivă - Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească - Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, cereri formulate de președintele Consiliului Superior al Magistraturii, respectiv de Președintele României.

În jurisprudența recentă a Curții Constituționale, și anume **Decizia nr. 152/2020**, s-a statuat **cu referire la decretul de instituire a stării de urgență** faptul că „*actul administrativ al Președintelui privește un raport cu Parlamentul și cade sub incidența dispozițiilor art. 126 alin. (6) din Constituție, fiind exceptat de la controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, efectuat în temeiul Legii nr. 544/2001. Acesta va putea face, însă, obiectul controlului de constituționalitate efectuat de Curtea Constituțională, prin intermediul hotărârii prin care Parlamentul încuviințează sau nu starea de urgență. Prin urmare, având în vedere valoarea sa constituțională, decretul de instituire a stării de urgență - act administrativ emis în exercitarea unei atribuții constituționale care pune în executare dispoziții legale privind restrângerea exercițiului unor drepturi și al unor libertăți fundamentale și afectarea regimului unor instituții fundamentale ale statului - poate fi supus unui control în două trepte: primul este controlul exercitat, din oficiu, de Parlamentul României, în virtutea obligației prevăzute de art. 93 alin. (1) din Constituție, iar cel de-al doilea este cel exercitat, la sesizarea subiecților de drept îndrituiți de lege, de Curtea Constituțională, prin intermediul hotărârii Parlamentului prin care se încuviințează sau nu se încuviințează starea de urgență, în temeiul art. 146 lit. l) din Constituție*”.

În aceste condiții, având ca punct de plecare tot considerentele precitate din Decizia nr. 152/2020 a Curții Constituționale, construcția juridică nouă, reglementată de Parlament prin Legea nr. 55/2020, pe lângă faptul că deturneză atât rolul puterii executive cât și al celei legislative, prin posibilitatea oferită Parlamentului de a aproba/modifica o hotărâre de Guvern, **anulează, practic, orice posibilitate pe care o are o persoană vătămată**, prin emiterea hotărârii de Guvern pentru instituirea stării de alertă, de a se adresa instanței de judecată. Dacă acest aspect este permis în privința decretului emis de Președintele României pentru instituirea stării de urgență chiar de către Constituție, în privința hotărârii de Guvern o asemenea îngrădire echivalează cu nesocotirea liberului acces la justiție, drept fundamental protejat de **art. 21 din Constituție**.

De altfel, în jurisprudența sa, prin **Decizia nr. 637/2006**, instanța de contencios constituțional a stabilit că „*separația puterilor în stat nu înseamnă lipsa unui mecanism de control între puterile statului, dimpotrivă presupune existența unui control reciproc,*

precum și realizarea unui echilibru de forțe între acestea. Actele puterii executive sunt cenzurate pe calea contenciosului administrativ, iar aceasta presupune, printre altele, și posibilitatea instanței de judecată de a suspenda executarea actului pretins nelegal, chiar cât timp autoritatea publică emitentă a actului atacat are încă facultatea de a dispune revocarea sau anularea acestuia, mai ales că în acest interval de timp actul în cauză își produce efectele. Această măsură reprezintă o garanție pentru respectarea drepturilor și libertăților cetățenești, precum și a valorilor constituționale”.

Prin intervenția legislativă a **art. 4 alin. (3) și (4) din Legea nr. 55/2020**, Parlamentul a eliminat hotărârea de Guvern privind instituirea stării de alertă din sfera actelor administrative normative supuse controlului judecătoresc în contencios administrativ, incluzând-o în sfera excepțiilor reglementate de **art. 126 alin. (6) din Constituție**, și anume actele care vizează raporturile cu Parlamentul.

Așa cum am arătat anterior, din punct de vedere formal, al autorității emitente, legislația secundară (hotărârile de Guvern) reprezintă acte administrative. Dreptul comun în materia controlului actelor administrative îl constituie Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, care prevede la art. 1 alin. (1) că „*Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public*”.

Legea contenciosului administrativ definește la art. 2 alin. (1) lit. k) noțiunea de **acte care privesc raporturile cu Parlamentul** ca fiind actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuțiilor sale, prevăzute de Constituție sau de o lege organică, **în raporturile de natură politică cu Parlamentul**.

În opinia noastră, din prevederile art. 2 alin. (1) lit. k), prin raportare la textul constituțional al art. 126 alin. (6), esențial pentru calificarea actului administrativ ca fiind unul ce privește raporturile cu Parlamentul este încărcătura politică a acestuia. **Or, nu se poate susține că hotărârea Guvernului de instituire a stării de alertă întrunește cerințele legale care să-i imprime caracter de act emis în cadrul raporturilor de natură politică cu Parlamentul, controlul politic al Parlamentului**

asupra Guvernului realizându-se exclusiv prin mecanismele constituționale prevăzute la art. 111 –art. 115. De aceea, excluderea hotărârii Guvernului de instituire a stării de alertă, prin efectul art. 4 alin. (3) și alin. (4) din Legea nr. 55/2020, din sfera actelor administrative supuse controlului judecătoresc, tinde la încălcarea prevederilor art. 1 alin. (4), art. 21, art. 52 și art. 126 alin. (6) din Legea fundamentală.

Există mecanisme constituționale și legale care să asigure remedii eficiente în situația în care actele adoptate de Guvern în temeiul competenței sale de legiferare *ad secundum* depășesc cadrul legal în virtutea cărora au fost adoptate. Aceste remedii sunt stabilite însă de legiuitorul constituant în competența autorității judecătorești, în aplicarea principiului separației puterilor în stat.

Soluția legislativă cuprinsă în art.4 alin. (3) și alin. (4) permite Parlamentului să se subroge în competența constituțională a **autorității judecătorești, singura îndreptățită să realizeze un control de legalitate și chiar de oportunitate asupra unui act administrativ normativ tipic, categorie în care se încadrează hotărârea Guvernului de instituire a stării de alertă, cu consecința încălcării principiului separației puterilor în stat.**

2. Adăugarea la textele constituționale privind controlul parlamentar asupra activității Guvernului

O altă critică de neconstituționalitate se referă la nesocotirea dispozițiilor constituționale ce reglementează raporturile Parlamentului cu Guvernul, cuprinse în art. 111 – art. 115. Potrivit normelor constituționale, și anume art. 111, „*Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie*”.

Raporturile Parlamentului cu Guvernul constau, potrivit prevederilor constituționale, în: **acceptarea programului de guvernare** propus de Guvern [art. 102 alin. (1)]; **informarea Parlamentului** (art. 111); **întrebările și interpelările pe care parlamentarii le pot adresa membrilor Guvernului** [art. 112 alin. (1)]; **posibilitatea introducerii moțiunilor simple** [art. 112 alin. (2)]; **adoptarea unei moțiuni de cenzură, ce are ca efect retragerea încrederii acordate Guvernului** (art. 113); **angajarea răspunderii Guvernului** (art. 114); **delegarea legislativă** (art. 115).

Toate aceste raporturi arată legătura dintre puterea legiuitoare și cea executivă și constituie elementele funcției de control a Parlamentului asupra Guvernului. Însă controlul exercitat de forul legislativ în acest mod nu presupune că organul prin care se exercită puterea executivă este în subordinea Parlamentului, pentru ca acesta din urmă să își aroge puterea de a supune aprobării orice act emis de Guvern, ci exprimă doar o modalitate de conlucrare între cele două puteri ale statului.

Singurele acte normative ale Guvernului care se supun spre aprobare Parlamentului, fiind investite cu putere de lege, sunt **ordonanțele de urgență**. În situația în care Guvernul a adoptat un act normativ secundar (hotărâre) inoportun sau nelegal, Parlamentul are la dispoziție instrumente consacrate constituțional, prin intermediul cărora poate determina Guvernul să renunțe la un asemenea act, printre care amintim: **întrebările** (fiind solicitate informații suplimentare sau explicații despre politica guvernării), **interpelările** (Constituția consacră în sarcina membrilor Guvernului obligația de a răspunde interpelărilor formulate), **moțiunile** (simple sau de cenzură).

Practic, **prin introducerea unei noi forme de control parlamentar asupra actelor Guvernului, Parlamentul a convertit natura juridică tradițională de act administrativ normativ a hotărârii de Guvern într-un document politic ce vizează exclusiv raportul constituțional dintre Parlament și Guvern.**

Controlul parlamentar trebuie văzut ca o forță juridică a mandatului reprezentativ, fiind o funcție esențială a Parlamentului, mai ales în raporturile cu Guvernul în materia delegării legislative, cu efecte juridice asupra actelor normative adoptate de acesta. Însă, Constituția nu face nici o referire la supunerea spre aprobare forului legislativ a hotărârilor de Guvern, care prin natura lor juridică pot fi supuse doar

controlului instanțelor de judecată, în condițiile prevederilor **art. 126 alin. (6) din Constituție**, potrivit cărora *„Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar (...)”*.

În realitate, nici nu este prea clar ce fel de control realizează Parlamentul asupra *hotărârii de Guvern de instituire a stării de alertă*, dacă este **unul de oportunitate, de conformitate sau de legalitate**. Lipsesc din lege și rațiunile/criteriile obiective sau subiective/situațiile concrete ce impun modificarea hotărârii Guvernului. Oricare ar fi condițiile și indiferent ce tip de verificare s-ar realiza, este evident că extinderea controlului parlamentar asupra unei hotărâri de Guvern și includerea acesteia în categoria actelor care privesc raporturile cu Parlamentul **crează premisele unui nou tip de control parlamentar asupra actelor Guvernului, în afara celor consacrate de Constituție**, adăugând în mod nepermis la textul constituțional, cu consecința firească a încălcării normelor constituționale care consacră raporturile Parlamentului cu Guvernul.

Această formă de control a Parlamentului asupra actelor emise de Guvern în aplicarea executării unui act normativ nu se poate realiza prin intermediul unei legi, ci ar trebui să aibă consacrare constituțională, deoarece exercitarea atribuțiilor de către cele trei puteri ale statului are la bază respectarea principiului loialității constituționale. Apreciem că Parlamentul nu deține pârghiile constituționale de a-și atribui, în mod discreționar, orice tip de control asupra oricărui act administrativ secundar, pe care, odată aprobat prin hotărâre le exclude de la controlul judecătoresc.

Condiționarea îndeplinirii unei atribuții a Guvernului, și anume de a emite acte normative secundare, de voința Parlamentului se realizează în afara normelor constituționale ce reglementează raporturile dintre cele două puteri.

Curtea Constituțională a statuat că *„instituția controlului parlamentar nu trebuie izolată de principiul constituțional al colaborării loiale între instituțiile și autoritățile statului și de cel al loialității față de Constituție, ci coroborată și corelată cu acestea”* (Decizia nr. 416/2019). Colaborarea loială între instituțiile și autoritățile statului se poate

realiza doar în limitele impuse de Constituție și fără a deturna rolul autorităților publice implicate.

3. Lipsa de previzibilitate și claritate a unor prevederi referitoare la constatarea contravențiilor

Din examinarea Capitolului III cu denumirea marginală "Răspunderi și sancțiuni" constatăm o serie de inadvertențe în legiferare, în sensul că:

- Dispozițiile art. 65 lit. s) și lit. ș) din Legea nr. 55/2020 **fac trimitere la un alineat inexistent** în cuprinsul art. 5 al aceluiași act normativ, și anume alineatul (4), întrucât articolul 5 cuprinde doar trei alineate. Astfel, potrivit art. 65 lit. s) și lit. ș) „*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: (...) s) neefectuarea lucrărilor pentru demolarea parțială sau totală a unor construcții, instalații sau amenajări, mutarea/dezmembrarea unor bunuri/mijloace mobile ori pentru inundarea controlată a unor terenuri, culturi, plantații sau păduri, de către persoanele fizice sau juridice ori de către personalul instituțiilor și autorităților publice desemnate potrivit art. 5 alin. (4) lit. g); ș) împiedicarea de către orice persoană fizică a efectuării lucrărilor pentru demolarea parțială sau totală a unor construcții, instalații sau amenajări, mutarea/dezmembrarea unor bunuri/mijloace mobile ori pentru inundarea controlată a unor terenuri, culturi, plantații sau păduri, stabilite potrivit art. 5 alin. (4) lit. h)*”.

- prin prevederile **art. 66 lit. a), b) și c) din Legea nr. 55/2020** sunt sancționate contravențiile prevăzute la **art. 65 lit. s), ș) și t)**, iar în temeiul **art. 67 alin. (2) lit. b) din același act normativ**, „*Constatarea contravențiilor prevăzute la art. 65 și aplicarea sancțiunilor prevăzute la art. 66 se fac de către: (...) b) personalul de control din cadrul Departamentului pentru Situații de Urgență, precum și subofițerii și ofițerii de pompieri și protecție civilă, pentru contravențiile prevăzute la art. 65 lit. b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), o), s), ș) și t)*”.

În aceste condiții, textele de lege criticate sunt imposibil de aplicat în practică, deoarece fie **sanționează contravenții al căror conținut constitutiv nu este clar**, de exemplu, *(ș) împiedicarea de către orice persoană fizică a efectuării lucrărilor pentru demolarea parțială sau totală a unor construcții, instalații sau amenajări, mutarea/dezmembrarea unor bunuri/mijloace mobile ori pentru inundarea controlată a unor terenuri, culturi, plantații sau păduri, stabilite potrivit art. 5 alin. (4) lit. h)*”, fie **nu stabilesc cu claritate personalul desemnat pentru constatarea contravenției**.

În opinia noastră, prevederile adoptate în acest mod, și anume prin trimitere la norme legale inexistente, aduc atingere dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, în privința clarității și previzibilității legii.

Toate aceste referiri în materie contravențională sunt realizate de legiuitorul primar fără a se lua în considerare că, anumite fapte contravenționale nu pot fi reglementate ca atare din lipsa normei legale la care face trimitere. Același raționament există și pentru situația în care același legiuitor a impus sancționarea unei fapte care nu există [a se vedea art. 66 lit. c) din Legea nr. 55/2020, prin care se sancționează fapta de la art. 65 lit. t)].

Normele legale criticate sunt lipsite de claritate și previzibilitate, din moment **obiectul material al contravenției** este incert și ambiguu, din cauza trimiterii la o **normă legală inexistentă în fondul activ al legislației**. De altfel, problema legislativă nu este lipsită de efecte practice, deoarece modul inadecvat de reglementare intervine în domeniul contravențiilor. Or, în ipoteza contravențiilor, pentru a respecta principiul legalității, legiuitorul trebuie să indice în mod clar și neechivoc obiectul material al acestora în chiar cuprinsul normei legale sau acesta să poată fi identificat cu ușurință prin trimiterea fie la un text de lege din cuprinsul legii, fie la un alt act normativ de rang egal cu care textul sancționator se află în conexiune, în vederea stabilirii existenței contravenției.

Totodată, instanța de contencios constituțional a statuat că „o *dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă și să instituie norme clare, previzibile și accesibile a căror aplicare să nu permită arbitrariul sau abuzul și că norma juridică trebuie să*

reglementeze în mod unitar, uniform și să stabilească cerințe minimale aplicabile tuturor destinatarilor săi” (a se vedea Decizia nr. 637/2015, paragraful 34).

Pentru motivele expuse, considerăm că dispozițiile art. 4 alin. (3) și (4), art. 65 lit. s), ș), art. 66 lit. a), b) și c) și art. 67 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 55/2020 sunt neconstituționale.

Având în vedere competența sa generală în privința protecției drepturilor și libertăților omului, Avocatul Poporului apreciază că **argumentele de neconstituționalitate reținute justifică pronunțarea de către Curtea Constituțională a unei soluții de admitere a prezentei excepții de neconstituționalitate.**

Avocatul Poporului,

