



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

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE NR. 14804 / 28 IUL 2021

Domnului prof. univ. dr. Valer Dorneanu,
Președintele Curții Constituționale

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 6582 / 28 IUL 2021

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 sintagmei „în termen de 5 zile de la data publicării actului administrativ”, cuprinsă în art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 884 din data de 28 septembrie 2020, astfel cum a fost modificat prin art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2021 pentru modificarea art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, precum și pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență.

Vă asigur, domnule președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

Renate WEBER

București, 26 iulie 2021



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 sintagma „în termen de 5 zile de la data publicării actului administrativ”, cuprinsă în art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, republicată, astfel cum a fost modificat prin art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2021 pentru modificarea art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, precum și pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență

Sintagma „în termen de 5 zile de la data publicării actului administrativ”, cuprinsă în art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 884 din data de 28 septembrie 2020, astfel cum a fost modificat prin art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2021, aduce atingere prevederilor art. 21, art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție, din perspectiva următoarelor:

MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

Potrivit dispozițiilor art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020, care conțin sintagma criticată, „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”.

Forma inițială a art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020 prevedea că *„Toate actele administrative cu caracter normativ privind instituirea, modificarea sau încetarea măsurilor din prezenta lege pot fi atacate de către orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim la instanța competentă, cu acțiune în anulare la instanța de judecată competentă, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 5 zile de la publicarea actului administrativ în Monitorul Oficial al României sau de la data luării la cunoștință a conținutului actului în cazul nepublicării acestuia”*.

Motivele care au determinat Guvernul să modifice forma precitată sunt prezentate în **Preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 63/2021**, și anume: *„observând faptul că nepublicarea hotărârilor emise de Comitetul Național pentru Situații de Urgență atrage o sancțiune drastică prin efectele ei, și anume inexistența acestor hotărâri,*

ținând cont că prin acest efect de inexistență a hotărârilor Comitetului Național pentru Situații de Urgență, destinatarii acestora urmează să se raporteze la cadrul legal în vigoare ca și când nu ar produce niciun fel de efecte juridice și, implicit, nu pot fi ținuți să aplice prevederile conținute de hotărârile emise,

luând în considerare faptul că publicarea hotărârilor emise de Comitetul Național pentru Situații de Urgență constituie o condiție de validitate și, în consecință, de natură să producă efecte juridice, iar nepublicarea constituie o încălcare a obligațiilor statuate de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare (...)

în scopul facilitării liberului acces la justiție al cetățeanului prin respectarea dreptului fundamental reglementat de art. 21 din Constituția României, republicată”.

Practic, legiuitorul delegat a recunoscut dificultățile apărute în practică din cauza nepublicării unor acte administrative normative, însă în încercarea de a corecta situația creată anterior a limitat în timp accesul liber la justiție. În aceste condiții, se ridică problema existenței unui viciu de neconstituționalitate în privința instituirii termenului de 5 zile de la data publicării, în care legiuitorul delegat a permis ca toate actele administrative cu caracter normativ să fie 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 cadrul astfel configurat, apreciem că sintagma *„în termen de 5 zile de la data publicării actului administrativ”*, cuprinsă în **art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020**, republicată, astfel cum a fost modificat prin **art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2021**, este neconstituțională prin raportare la prevederile **art. 21, art. 52 și a art. 126 alin. (6) din Legea fundamentală**.

1. Afectarea accesului liber la justiție, consfințit de art. 21 din Constituție

În opinia noastră, din maniera în care legiuitorul delegat a înțeles să modifice soluția legislativă anterioară, rezultă că, în fapt, s-a introdus o derogare de la principiul constituțional al controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, prin stabilirea termenului de 5 de zile de la data publicării pentru contestarea tuturor actelor administrative cu caracter normativ privind instituirea, modificarea sau încetarea măsurilor dispuse în aplicarea Legii nr. 136/2020.

În justificarea neconstituționalității sintagmei *„în termen de 5 zile de la data publicării actului administrativ”*, cuprinsă în **art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020**, republicată, astfel cum a fost modificat prin **art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2021**, trebuie avută în vedere natura juridică a actului administrativ cu caracter normativ. Acesta din urmă stabilește reguli generale de conduită cu caracter impersonal, obligatoriu, mai exact, relațiile

fundamentală, garanții suplimentare și specifice ale controlului judecătoresc asupra acestui tip de acte juridice, acordând, astfel, o atenție sporită protejării în mod eficient dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică. În acest fel, *„controlul judecătoresc garantat de art. 126 alin. (6) din Constituție reprezintă, totodată, o garanție suplimentară a dreptului unei persoane vătămate printr-un act al autorității publice, consacrat de art. 52 din Legea fundamentală, și o garanție a dreptului de acces liber la justiție, prevăzut de art. 21 din Constituție, circumstanțiat însă litigiilor administrative. (...) ideea centrală a textului constă tocmai în instituirea unei garanții distincte, suplimentare în ceea ce privește posibilitatea cenzurării de către autoritatea judecătorească a actelor administrative ale autorităților publice, ca expresie a prevederilor art. 52 din Constituție”* (**Decizia nr. 267/2014**).

Astfel, potrivit **art. 52 din Constituție**, persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ normativ, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei **oricând**.

Mai mult, singurul sediu al materiei cu privire la actele administrative exceptate de la controlul judecătoresc, la nivel constituțional, este reprezentat de art. 126 alin. (6), potrivit căruia *„controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantată (...)”*. Pentru acest motiv, sintagma *„în termen de 5 zile de la data publicării actului administrativ”*, cuprinsă în **art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020**, republicată, astfel cum a fost modificat prin **art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2021**, nu poate să instituie asemenea excepții limitative în timp, fără ca prin aceasta să nu încalce textul constituțional indicat, ale cărui dispoziții sunt imperative.

De altfel, Curtea Constituțională a reținut prin **Decizia nr. 225/2010** că *„atribuția definitivă a puterii judecătorești este înfăptuirea justiției, iar, în materia actelor administrative emise de autorități publice, prevederile art. 126 alin. (6) din Constituție garantează controlul judecătoresc asupra acestora, exercitat pe calea contenciosului administrativ. Instituția contenciosului administrativ cuprinde ansamblul de reguli ale exercitării de către persoanele vătămate a unei acțiuni directe, în fața instanțelor judecătorești competente, împotriva unui act administrativ apreciat a fi ilegal sau, după caz, împotriva refuzului unei autorități publice de a soluționa o cerere în termenul prevăzut de lege. În acest fel, instituția contenciosului administrativ apare ca fiind o garanție a drepturilor și libertăților cetățenilor împotriva eventualelor abuzuri ale autorităților publice (Decizia nr. 137 din 7 decembrie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 23 din 2 februarie 1995)”*.

De asemenea, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a mai stabilit că *„esențială este sporirea garanțiilor controlului judecătoresc asupra actelor administrative ale autorităților publice”* (**Decizia nr. 267/2014**).

Prin urmare, instituirea unui termen pentru contestarea legalității tuturor actelor administrative cu caracter normativ privind instituirea, modificarea sau încetarea măsurilor din Legea nr. 136/2020 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.

De altfel, prin **Deciziile nr. 1037/2009** și **nr. 136/2015**, Curtea Constituțională a admis, pentru argumente de aceeași natură, excepțiile de neconstituționalitate ale prevederilor **art. 28 alin. (2) din Legea concurenței nr. 21/1996** și **art. 5 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 33/2007 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei**, prin care se stabilea un termen pentru atacarea în

sociale pe care le reglementează au un caracter abstract, de aplicabilitate repetată și pot genera drepturi și obligații subiective în favoarea sau în sarcina un număr nedeterminat de subiecți de drept sau situații.

Subliniem faptul că, deși în adoptarea unui act administrativ normativ, administrația se ghidează după anumite reguli expres stabilite prin lege fără posibilitatea de a acționa arbitrar, totuși, pot apărea situații în care limitele legale apar ca fiind nesocotite. Or, în cazul de față, în măsura în care emitentul unui act administrativ normativ depășește limitele legale, persoana vătămată are la dispoziție o perioadă extrem de scurtă de timp, **doar 5 zile de la data publicării**, în care această categorie de acte administrative este susceptibilă a fi supusă controlului de legalitate în fața unei instanțe de judecată.

Practic, prin păstrarea sintagmei „*în termen de 5 zile de la data publicării actului administrativ*”, cuprinsă în **norma criticată**, actele administrative cu caracter normativ, după trecerea perioadei de timp indicate, vor fi exceptate de la controlul judecătoresc, întrucât împotriva acestora nu se va mai putea exercita nicio acțiune directă, neputând fi aplicate prevederile legii generale. Astfel că, în condițiile existenței unei reglementări speciale printr-o lege, și anume Legea nr. 136/2020, care fixează un termen de 5 zile de la data publicării, ținând cont de principiul *specialia generalibus derogant*, actele administrative normative nu vor putea face nici obiectul unei excepții de nelegalitate, aceasta fiind o modalitate de contestare dedicată exclusiv actelor administrative cu caracter individual.

În concret, prin sintagma criticată, legiuitorul reglementează o derogare de la principiul constituțional al controlului judecătoresc al actelor administrative, deoarece toate actele administrative cu caracter normativ privind instituirea, modificarea sau încetarea măsurilor din Legea nr. 136/2020, după expirarea celor 5 zile de la data publicării acestora, nu vor mai putea fi atacate nici pe cale principală, nici pe cale incidentală. Se ajunge în acest mod la o îngrădire a exercitării accesului liber la justiție, îngrădire prohibită la nivel constituțional, de prevederile art. 21 alin. (2).

Principiul constituțional instituit de art. 21 privind accesul liber la justiție se referă la posibilitatea oricărei persoane de a se adresa direct și nemijlocit instanțelor de judecată pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime, nicio lege neputând îngrădi exercitarea acestui drept.

Astfel, existența oricărui impediment, în cazul de față necontestarea actului administrativ normativ în termen de 5 zile, care nu are o justificare obiectivă sau rațională și care ar putea până la urmă să nege acest drept persoanei interesate, încalcă prevederile art. 21 alin. (1) - (3) din Constituție, ale art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și ale art. 10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului.

Dreptul fundamental al accesului liber la justiție, consacrat de **art. 21 din Constituție**, are o importanță deosebită în contextul unui contencios administrativ a cărui soluționare este determinantă cu privire la existența sau inexistența unui drept civil al justițiabilului, iar protecția efectivă a justițiabilului și restabilirea legalității unui act administrativ normativ neconform implică un acces liber la un tribunal.

2. Nesocotirea dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică și a controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ, reglementate în art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție

În aceeași logică, legiuitorul constituant a considerat că prevederile **art. 21 din Constituție** nu sunt suficiente în materia actelor administrative ale autorităților publice, motiv pentru care, în continuare, a consacrat, prin **art. 52 și art. 126 alin. (6) din Legea**

contencios administrativ a actelor administrative cu caracter normativ emise de Consiliul Concurenței, respectiv Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei.

În analiza excepției de neconstituționalitate, trebuie avute în vedere și considerentele Deciziei nr. 457/2020, în care Curtea a reținut studiul Comisiei de la Veneția care a reamintit că „[el] **conceptul de stare de urgență**” se bazează pe presupunerea că în anumite situații de urgență de ordin politic, militar și economic, sistemul de limitări impuse de ordinea constituțională trebuie să cedeze în fața puterii sporite a executivului. **Cu toate acestea, chiar și în stare de urgență publică, principiul fundamental al statului de drept trebuie să prevaleze.** Statul de drept constă în mai multe aspecte care sunt toate de importanță capitală și trebuie menținute într-un mod integral. Aceste elemente sunt **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.]

Prin urmare, existența unor situații de risc epidemiologic și biologic, pentru prevenirea introducerii și limitarea răspândirii bolilor infectocontagioase pe teritoriul României nu poate constitui temeiul restrângerii exercitării accesului liber la justiție prin impunerea unor condiții excesive, de o asemenea manieră încât restrângerea temporară să se convertească într-o interdicție absolută de exercitare a dreptului de sesizare a instanțelor de judecată.

Concluzionând, considerăm că sintagma „în termen de 5 zile de la data publicării actului administrativ”, cuprinsă în art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020, republicată, astfel cum a fost modificat prin art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2021, conține vicii de neconstituționalitate prin raportare la prevederile art. 21, art. 52 și a art. 126 alin. (6) din Legea fundamentală.

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,

Renate WEBER

București, 26 iulie 2021