

Lege pentru modificarea și completarea

Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19

precum și pentru modificarea și completarea

OUG nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență

EXPUNERE DE MOTIVE

Prin Decizia nr. 392/08.06.2020 publicată în **MONITORUL OFICIAL nr. 688 din 12 iulie 2021**, Curtea Constituțională a României a admis în parte excepția de neconstituționalitate a Legii nr. 55/2020 și a constatat că dispozițiile art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu referire la art. 42 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, precum și soluția legislativă din art. 72 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, potrivit căreia dispozițiile acestei legi se completează cu reglementările de drept comun aplicabile în materie în ceea ce privește soluționarea acțiunilor formulate împotriva hotărârilor Guvernului prin care se instituie, se prelungește sau se încetează starea de alertă, precum și a ordinelor și a instrucțiunilor prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă, sunt neconstituționale.

În motivarea acestei Decizii, instanța de contencios constituțional a reținut că dispozițiile Legii nr. 55/2020 nu conțin niciun fel de dispoziții procedurale care să garanteze soluționarea cauzelor referitoare la actele administrative de declarare sau prelungire a stării de alertă într-un termen scurt, care să asigure un drept efectiv de acces la justiție, iar dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 nu răspund acestor exigențe.

Curtea a reținut că și în ipoteza în care instanțele de contencios administrativ ar urgenta soluționarea acțiunilor referitoare la actele normative prin care se instituie starea de alertă, ele sunt ținute să asigure îndeplinirea cerințelor referitoare la citarea legală a părților și a dreptului părții adverse de a depune întâmpinare, care trebuie comunicată apoi reclamantului cu cel puțin 15 zile înainte de primul termen de judecată [art. 17 alin. (1) din Legea nr. 554/2004]. Dispozițiile de lege prevăd un termen de cel mult 30 de zile în care hotărârile pot fi redactate, precum și faptul că acestea pot fi atacate cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare [art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004].

Deși regula este aceea a suspendării executării actului administrativ atacat până la soluționarea de urgență a recursului [art. 20 alin. (2) din Legea nr. 554/2004], Curtea Constituțională a constatat că, în ceea ce privește acele acte administrative emise pentru înlăturarea consecințelor epidemiilor, suspendarea nu este posibilă [art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].

Prin urmare, aplicarea procedurii de judecată reglementate de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 ar face imposibilă pronunțarea unei hotărâri într-un termen mai scurt de 30 de zile, astfel încât efectele acestei hotărâri nu ar fi apte să înlăture în mod concret consecințele actelor administrative emise în temeiul Legii nr. 55/2020.

Având în vedere toate aceste aspecte, Curtea a apreciat că soluția legislativă din art. 72 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, potrivit căreia dispozițiile acestei legi se completează cu reglementările de drept comun aplicabile în materie în ceea ce privește soluționarea acțiunilor formulate împotriva hotărârilor Guvernului prin care se instituie, se prelungește sau încetează starea de alertă, precum și a ordinelor și a instrucțiunilor prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă, sunt neconstituționale.

Curtea a subliniat că, în vederea înlăturării viciului de neconstituționalitate constatat și a asigurării unei reglementări clare, ca să garanteze în mod efectiv și eficient accesul la justiție al persoanelor ale căror drepturi sau interese au fost încălcate prin emiterea unor hotărâri ale Guvernului, ordine sau instrucțiuni ale miniștrilor pentru punerea în aplicare a unor măsuri pe durata stării de alertă, în temeiul Legii nr. 55/2020, legiuitorul este chemat să reglementeze o procedură al cărei conținut să fie ușor identificabil, clar și previzibil sub aspectul consecințelor și care să asigure posibilitatea soluționării cauzelor în regim de urgență, într-un termen foarte scurt, astfel încât hotărârile pronunțate să fie apte să înlăture în mod concret și eficient consecințele actelor administrative atacate, în perioada în care acestea produc efecte.

În contextul vidului legislativ ca urmare a deciziei CCR, în doctrină s-a exprimat opinia potrivit căreia s-ar fi putut apela la procedura urgentă a ordonanței președințiale, reglementate de art. 997-1.001 din Codul de procedură civilă, cu înlăturarea dispozițiilor care ar îngreuna dreptul la apărare sau ar determina nesoluționarea pe fond a acțiunilor, opinie care însă care nu a fost îmbrățișată de practica judiciară recentă, iar problema admisibilității acțiunii în anularea unui act administrativ pe calea unei proceduri sumare cum ar fi aceea a ordonanței președințiale, care nu poate antama fondul cauzei, nici nu poate permite a se dispune decât „măsuri provizorii” (anularea unui act neîncadrându-se în această categorie) se menține în continuare și după publicarea deciziei CCR supusă analizei, întrucât prevederile art. 997-1.001 din Codul de procedură civilă sunt în vigoare în forma bine cunoscută, dezbătută pe larg în practica judiciară.

Amintim în continuare jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor omului în materia dreptului la un proces echitabil, astfel cum este garantat de articolul 6 § 1, care trebuie interpretat în lumina regulii de drept, care impune ca justițiabilii să dispună de o cale de atac judiciară efectivă care să le permită să valorifice drepturile lor civile (Băleș și alții împotriva Republicii Cehe, § 49). De asemenea, orice persoană are dreptul ca orice cerere referitoare la "drepturile și obligațiile sale civile" să fie adusă în fața unui instanță sau tribunal.

În acest fel, articolul 6 § 1 întruchipează "dreptul la o instanță", din care dreptul de acces, și anume dreptul de a introduce o acțiune în fața instanțelor în materie civilă, constituie un aspect (Golder c. Regatului Unit, § 36). Desigur, dreptul la o instanță și dreptul de acces nu sunt drepturi absolute, putând face obiectul unor limitări cu condiția ca acestea să aibă o bază legală, să urmărească un "scop legitim" și să existe o "relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit". (Ashingdane împotriva Regatului Unit, § 57). În plus, aceste limitări nu

trebuie să restrângă sau să reducă accesul justițiabilului în așa fel sau într-o asemenea măsură încât să fie afectată însăși esența dreptului de acces la instanță (Philis v. Grecia (nr. 1), § 59; De Geouffre de la Pradelle v. Franța, § 28; Stanev v. Bulgaria [GC], § 229)

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

Luând în considerare faptul că obligativitatea și efectele *erga omnes* ale Deciziei nr. 392/2021 determină obligația legiuitorului, potrivit art. 147 alin. (1) din Constituție, de a pune de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Legii fundamentale, iar termenul de 45 de zile în care trebuia îndeplinită această obligație constituțională a fost depășit, consecința nerespectării sale fiind încetarea efectelor juridice a dispozițiilor constatate ca fiind neconstituționale în vigoare la data efectuării controlului de constituționalitate, este necesară crearea unui cadru legal care să asigure un efectiv acces la justiție pentru atacarea actelor administrative emise pentru înlăturarea și prevenirea consecințelor de COVID-19.

Dat fiind faptul că OUG nr. 21/2004 asigură cadrul legal general în domeniul managementului situațiilor de urgență, se impune ca procedura de atac să fie reglementată unitar în cuprinsul acestui act normativ, indiferent de contextul ori amploarea situației de urgență declanșată, urmând ca Legea nr. 55/2020 să facă trimitere expresă către procedura de atac prevăzută de acesta.

Totodată, pentru a asigura o procedură de atac efectivă și a litigiilor declanșate înainte de intrarea în vigoare a prezentei legi, este necesară asigurarea unor termene rezonabile în care acestea să fie analizate, astfel că pentru soluționarea acestora se va face trimitere la dispozițiile procedurale ale art. 999 C.pr.civ aplicabile ordonanței președințiale,

Inițiator,

Mihai Ioan Lasca

Propunere legislativă de modificare și completare a Legii nr. 55/2020 precum și a OUG
nr.21/2004 –

Inițiatori Camera Deputaților

Nr.crt	Numele și prenume	Partid/neafliliat	Semnătura
1	TOBĂ FRANCISC	NEAFILIAT	
2	DĂMUREANU RINGO	AUR	
3	ROMAN N NICOLAE	AGER	
4	ALBISTOMU MIMZ	AUR	
5	Tranuta Cristian	AUR	
6	COLEȘA ILIE-ALIN	AUR	
7	BALABASCIOC CĂLIN	AUR	
8	Daniel Ghiață	PSD	
9	Sorin Munteanu	AUR	
10	Ciubuc Ciprian	AUR	
11	Titus Păunescu	AUR	
12	AUPRENEAC ANTONIO	A.U.R.	
13	Lucian Florin Pușcoș	AUR	
14	Sucu Sebastian	AUR	

15	AGATRINEI DOREL	A.U.R.
16	NAGY NASILE	AUR.
17	Volocelari Doru	AUR
18	Mareș Cătălin	MINORIT.
19	Vasile Călin	PSD
20	BĂLĂȘOIU IUREL	P.S.D.
21	Pavelacu Nicolae	PSD
22	FECSA Dumitru Ion	AUR
23	Bucchi Florin	AUR
24	AXINIA ADRIAN	AUR
25	CHELARU MIRCEA	AUR
26	FEODOROV LUCIAN	AUR
27	SERBAN CRISTINA	AUR
28	POPICA EDUARD	PSD
29	TUDORACHE DANIEL	PSD
30	TONA ILE	PSD

31 INTOTERO NATALIA ELENA PSD