

DECIZIA nr.672
din 20 octombrie 2021

referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului României nr.5/2020 pentru încuviințarea stării de alertă și a măsurilor instituite prin Hotărârea Guvernului nr.394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19

Nepublicată

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Mihaela Senia Costinescu	- magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea sesizării de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului României nr.5/2020 pentru încuviințarea stării de alertă și a măsurilor instituite prin Hotărârea Guvernului nr.394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, sesizare formulată de un număr de 50 de parlamentari - deputați neafiliați și deputați membri ai grupurilor parlamentare Alianța pentru Unirea Românilor și Partidul Social Democrat din Camera Deputaților, în temeiul prevederilor art.146 lit.I) din Constituție și ale art.27 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr.2/9474 din 28 septembrie 2021, secretarul general al Camerei Deputaților a transmis Curții Constituționale sesizarea formulată, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.7786 din 28 septembrie 2021 și constituie obiectul Dosarului nr.2911L/2/2021.

3. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, autorii arată că un prim aspect de neconstituționalitate constă în încălcarea principiului legalității și a principiului obligativității deciziilor Curții Constituționale. Observând că în preambulul Hotărârii Parlamentului nr.5/2020 s-a menționat că aceasta a fost adoptată în temeiul art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, dispoziții care au fost declarate neconstituționale prin Decizia Curții nr.457 din 25 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.578 din 1 iulie 2020, autorii sesizării susțin că, în lipsa unei intervenții din partea legiuitorului primar sau delegat, dispozițiile art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020 au încetat să mai producă efecte juridice, în conformitate cu dispozițiile art.147 alin.(1) din Constituție, astfel că Hotărârea Parlamentului nr.5/2020 a rămas fără cauză și, deci, lipsită de orice fundament legal. În mod incontestabil, în virtutea principiului *resoluto iure dantis, resolvitur ius accipientis*, un act subsecvent emis în baza unei dispoziții *ab initio* neconstituționale conservă neconstituționalitatea derivată din actul principal, astfel că se impune admiterea prezentei excepții de neconstituționalitate.

4. Un alt aspect de neconstituționalitate invocat de autorii sesizării rezidă în afectarea rolurilor constituționale ale Parlamentului și Guvernului și încălcarea principiului separației puterilor în stat. Se susține că raporturile dintre Parlament și Guvern sunt guvernate de principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat expres de prevederile art.1 alin.(4) din Constituție, fiind reglementate în capitolul IV din titlul III din Constituție, care cuprinde dispoziții referitoare la informarea Parlamentului (art.111), întrebări, interpelări și moțiuni simple (art.112), moțiunea de cenzură (art.113), angajarea răspunderii Guvernului (art.114) și delegarea legislativă (art.115). În ceea ce privește actele pe care le pot adopta cele două autorități în exercitarea atribuțiilor conferite de Constituție, potrivit art.67 din Constituție, „Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, hotărâri și moțiuni (...)”, iar, potrivit art.108 alin.(1) din Constituție, „Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe”. Regimul constituțional al hotărârilor Guvernului este stabilit de dispozițiile art.108 alin.(2) și (4) din Constituție. Organizarea executării legilor

pe calea hotărârilor este un atribut exclusiv al Guvernului, neputând fi, în niciun caz, un atribut al Parlamentului, care, de altfel, a adoptat legea/actul normativ principal. Potrivit regimului său constituțional, hotărârea Guvernului intervine atunci când executarea unor prevederi ale legii reclamă stabilirea de măsuri sau reguli subsecvente. Ca urmare, hotărârile Guvernului se adoptă întotdeauna pe baza și în vederea executării legilor, urmărind punerea în aplicare sau ducerea la îndeplinire a acestora.

5. Parlamentul a stabilit, prin dispozițiile art.4 alin.(1) din Legea nr.55/2020, competența Guvernului de a institui, prin hotărâre, starea de alertă. Câtă vreme un control parlamentar al hotărârilor Guvernului în sensul încuviințării/respingerii/modificării acestora nu apare între mecanismele de rang constituțional instituite pentru a regla raporturile dintre autoritățile publice în cadrul regimului de separație și echilibru al puterilor în stat, iar hotărârile Guvernului constituie expresia competenței originare a Guvernului, prin excelență de natură executivă, prin încuviințarea/modificarea măsurilor adoptate prin hotărâri ale Guvernului, Parlamentul ajunge să cumuleze funcțiile legislativă și executivă, situație incompatibilă cu principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție.

6. Ingerința Parlamentului asupra unui act specific Guvernului, destinat punerii în executare a legii, semnifică o imixtiune a puterii legiuitoare în cea de reglementare secundară pentru executarea legilor, ce aparține exclusiv Guvernului. Or, Parlamentul nu își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând hotărâri prin care să aducă atingere competențelor constituționale ce aparțin, în mod exclusiv, altor puteri ale statului.

7. Acolo unde legiuitorul constituant a dorit ca actele normative ale Guvernului să fie supuse încuviințării Parlamentului, a stabilit-o în mod expres, în acest sens fiind instituția delegării legislative, reglementată de art.115 din Constituție, în temeiul căruia Guvernul poate adopta ordonanțe simple în baza unei legi de abilitare, precum și ordonanțe de urgență. Cât privește prima categorie menționată, art.115 alin.(3) din Constituție prevede că „dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare”. În privința ordonanțelor de urgență, legiuitorul constituant a stabilit în art.115 alin.(5) obligația Guvernului de a le depune spre „dezbateri în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată”, condiționând intrarea în vigoare a actelor normative respective de îndeplinirea acestei obligații.

8. Această formă de control nu se poate realiza în cazul hotărârilor Guvernului, care se emit numai pentru „organizarea executării legilor” [art.108 alin.(2) - *Actele Guvernului din capitolul III - Guvernul*]. Spre deosebire de actele normative adoptate prin delegare legislativă, în privința hotărârilor Guvernului legiuitorul constituant nu a stabilit vreo aprobare de către Parlament, motiv pentru care intervenția acestei din urmă autorități în sfera categoriei de acte administrative menționate constituie o evidentă abatere de la prerogativele sale constituționale consacrate de art.61 alin.(1) din Constituție, în sensul cumulării unor prerogative ale puterii executive. Ca urmare, „încuviințarea” sau „modificarea” de către Parlament a măsurilor adoptate de Guvern prin hotărâre este lipsită de temei constituțional și denaturează regimul juridic al hotărârilor Guvernului, ca acte de executare a legii, consacrat de art.108 din Constituție. De altfel, însăși Curtea Constituțională, la paragraful 58 din Decizia nr.457 din 25 iunie 2020, a statuat că Hotărârea Parlamentului nr.5/2020 este un act hibrid fără nicio bază constituțională.

9. În consecință, prin Hotărârea nr.5/2020, Parlamentul cumulează funcția legislativă și cea executivă, situație incompatibilă cu principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție; se denaturează regimul juridic al hotărârilor Guvernului, ca acte de executare a legii, consacrat de art.108 din Constituție, iar starea de alertă declarată în mai 2020 este, în aceste condiții, *de plano* nelegală.

10. În conformitate cu dispozițiile art.27 alin.(2) din Legea nr.47/1992, Curtea Constituțională a solicitat punctele de vedere ale birourilor permanente ale Camerei Deputaților și Senatului asupra sesizării de neconstituționalitate.

11. **Biroul permanent al Senatului** a transmis punctul său de vedere prin Adresa nr.1429 din 13 octombrie 2021, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.8158 din 13 octombrie 2021. Arată că „a considera că Hotărârea Parlamentului României nr.5/2020 este neconstituțională pentru că a fost adoptată în baza unui cadru normativ care a fost declarat neconstituțional pe calea excepției ridicate de Avocatul Poporului prin Decizia nr.457/2020 - așa cum rezultă din criticile formulate - echivalează cu a afirma că neconstituțional este nu actul prin care este pusă în aplicare legea, ci însuși actul normativ de rang legislativ”. Față de un astfel de raționament, formulează următoarele obiecții: (i) „în prezenta cauză, Curtea este sesizată cu constatarea neconstituționalității unei hotărâri parlamentare în cadrul procedurii prevăzute de art.146 lit.l) din Constituție, și nu cu constatarea neconstituționalității unei legi în cadrul procedurii prevăzute de art.146 lit.d) din Constituție ori cu un conflict juridic de natură constituțională conform art.146 lit.e) din Constituție, republicată. Acest fapt obiectiv și incontestabil

produce consecințe clare în privința competenței Curții Constituționale, a procedurilor care se pot desfășura în fața sa și a efectelor pe care le va produce decizia ce urmează a fi pronunțată”; (ii) „neconstituționalitatea legii nu se transferă automat asupra actului de punere în aplicare. Dimpotrivă, tocmai în baza unui raționament contrar s-a născut excepția de neconstituționalitate ca instrument procedural de apărare în cadrul modelului american de control al constituționalității legilor, unde partea lezată de o lege neconstituțională poate susține că nu respectă un act de aplicare a legii, nu pentru că acesta ar fi ilegal ori neconstituțional în sine, ci pentru că el se fundamentează pe o lege neconstituțională”. Întrucât nu Legea nr.55/2020 a fost deferită Curții Constituționale, ci un act de aplicare a ei, se constată confuzia autorilor sesizării cu privire la încadrarea acesteia în categoria excepțiilor de neconstituționalitate, „ceea ce în cauza de față ar trebui să conducă la respingerea sesizării”.

12. În continuare, Biroul permanent al Senatului arată că „deciziile prin care se constată neconstituționalitatea pe calea controlului *a posteriori* declanșează procedura punerii de acord a dispozițiilor neconstituționale din legile sau ordonanțele în vigoare cu prevederile Constituției și care, strict procedural, se poate realiza de oricare dintre subiectele de drept care pot exercita dreptul la inițiativă legislativă prin formularea unei inițiative legislative cu acest obiect de reglementare, cu respectarea art.74 și 75 din Constituție. Având în vedere că Decizia nr.457 din 25 iunie 2020 prin care Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului și a constatat, între altele, că dispozițiile art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020 sunt neconstituționale a fost publicată în data de 1 iulie 2020, moment care a coincis cu începutul vacanței parlamentare, și luând în considerare faptul că pe agenda de lucru a Parlamentului se află în procedură legislativă mai multe inițiative legislative cu acest obiect de reglementare, respectiv Legea nr.55/2020”, Biroul permanent al Senatului conchide că „este doar o chestiune de timp pentru punerea în acord a dispozițiilor legii cu prevederile constituționale”.

13. În fine, Biroul permanent al Senatului susține că „jurisdicția constituțională nu se poate transforma în legiuitor pozitiv, după cum ea însăși a afirmat în repetate rânduri”, astfel că Hotărârea Parlamentului României nr.5/2020 nu este neconstituțională, „întrucât aceasta a fost adoptată în baza unui temei existent într-un act juridic de natură primară și pe care, ulterior Deciziei nr.457/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.578 din 1 iulie 2020, Curtea Constituțională nu l-ar putea complini în vreun mod”.

14. Până la întocmirea prezentului raport, **Biroul permanent al Camerei Deputaților** nu a comunicat punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate.

15. La dosarul cauzei a fost depus un înscris sub formă de *amicus curiae*, semnat de Mihai Ioan Lasca și Cristian Adrian Secu, prin care se susține admiterea criticilor de neconstituționalitate formulate de autorii sesizării.

CURTEA,

examinând sesizarea de neconstituționalitate, punctul de vedere al Biroului permanent al Senatului, actele depuse la dosar, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile Hotărârii Parlamentului nr.5/2020 pentru încuviințarea stării de alertă și a măsurilor instituite prin Hotărârea Guvernului nr.394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

16. Potrivit Adresei nr.2/9474 din 28 septembrie 2021, secretarul general al Camerei Deputaților a transmis Curții Constituționale sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului României nr.5/2020 pentru încuviințarea stării de alertă și a măsurilor instituite prin Hotărârea Guvernului nr.394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.421 din 20 mai 2020, care are următorul conținut:

„*Articol unic. – Se încuviințează starea de alertă și măsurile instituite prin Hotărârea Guvernului nr.394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.410 din 18 mai 2020, potrivit art.4 alin.(3) și (4) 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 15 mai 2020, cu următoarele modificări și completări:*

1. La anexa nr.1, după articolul 3 se introduce un nou articol, articolul 3¹, cu următorul cuprins:

«Art.3¹. – *Autoritățile publice locale, pentru unitățile sanitare din subordine, exercită atribuția de numire, suspendare și eliberare din funcție a persoanelor care ocupă funcții de conducere în cadrul acestor unități în condițiile legii.»*

2. La anexa nr.2 articolul 1, punctul 1 se modifică și va avea următorul cuprins:

«1. În spațiile publice închise, spațiile comerciale, mijloacele de transport în comun și la locul de muncă se instituie obligativitatea purtării măștii de protecție, în condițiile stabilite prin ordinul comun al ministrului sănătății și ministrului afacerilor interne, emis în temeiul art.13 și art.71 alin.(2) din Legea nr.55/2020. Guvernul României, prin Ministerul Sănătății, va pune la dispoziția autorităților publice locale necesarul de măști de protecție pentru familiile și persoanele defavorizate de pe raza unităților administrativ-teritoriale respective.»

3. La anexa nr.3 articolul 1, punctul 3 se modifică și va avea următorul cuprins:

«3. Activitatea instituțiilor muzeale, a bibliotecilor, librăriilor, cinematografelor, studiourilor de producție de film și audiovizual, a instituțiilor, inclusiv organizatori de drept privat, de spectacole și/sau concerte, a centrelor și/sau a căminelor culturale și a altor instituții de cultură, inclusiv organizații de drept privat, precum și evenimentele culturale în aer liber și festivalurile publice și private pot fi desfășurate în condițiile stabilite prin ordinul comun al ministrului culturii și ministrului sănătății, emis în temeiul art.44 și al art.71 alin.(2) din Legea nr.55/2020, în termen de 5 zile de la adoptarea prezentei hotărâri.»

4. La anexa nr.3 articolul 4 punctul 2, litera g) se modifică și va avea următorul cuprins:

«g) de poziționare a aeronavelor, fără încărcătură comercială tip ferry;»

5. La anexa nr.3 articolul 5 punctul 1, literele a), b) și d) se abrogă.”

17. Autorii sesizării susțin că hotărârea Parlamentului contravine prevederilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(4) și (5) care consacră principiul separației și echilibrului puterilor în stat, respectiv principiul legalității și supremația Constituției, art.108 care reglementează actele Guvernului, precum și dispozițiilor art.147 alin.(1) și (4) care consacră efectele deciziilor Curții Constituționale.

18. Analiza îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a sesizării referitoare la hotărârea Parlamentului trebuie realizată prin raportare la art.146 lit.l) din Constituție și la art.27 alin.(1) din Legea nr.47/1992, potrivit căruia „Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, a hotărârilor plenului Camerei Deputaților, a hotărârilor plenului Senatului și a hotărârilor plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori.”

19. Astfel, Curtea constată că actul juridic supus controlului este o hotărâre care aparține plenului reunit în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, sesizarea fiind formulată de un număr de 50 de parlamentari - deputați neafiliați și deputați membri ai grupurilor parlamentare Alianța pentru Unirea Românilor și Partidul Social Democrat din Camera Deputaților, astfel că sunt întrunite condițiile referitoare la obiectul și titularul dreptului de sesizare a Curții Constituționale.

20. În continuare, Curtea va analiza îndeplinirea în prezenta cauză a condițiilor de admisibilitate a sesizării, care nu sunt stipulate explicit de lege, dar care reprezintă rezultatul interpretării textelor de lege, dată de Curte în jurisprudența sa anterioară. Sub acest aspect, o condiție de admisibilitate a sesizării privind neconstituționalitatea hotărârilor parlamentare o constituie relevanța constituțională a obiectului respectivelor hotărâri. Curtea a constatat că *pot fi supuse controlului de constituționalitate numai hotărârile Parlamentului*, adoptate după conferirea noii competențe, **(i) hotărâri care afectează valori, reguli și principii constituționale** sau **(ii) hotărâri care vizează organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor de rang constituțional** (a se vedea Deciziile nr.53 și nr.54 din 25 ianuarie 2011, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2011, Decizia nr.307 din 28 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.293 din 4 mai 2012, Decizia nr.783 din 26 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.684 din 3 octombrie 2012). De asemenea, Curtea a constatat că art.27 din Legea nr.47/1992 nu instituie vreo diferențiere între hotărârile parlamentare care pot fi supuse controlului Curții Constituționale sub aspectul domeniului în care au fost adoptate ori sub cel al caracterului normativ sau individual, ceea ce înseamnă că toate aceste hotărâri sunt susceptibile a fi supuse controlului de constituționalitate, potrivit principiului *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*. În consecință, sesizările de neconstituționalitate care vizează hotărâri cu caracter individual sunt *de plano* admisibile (a se vedea și Decizia nr.307 din 28 martie 2012, precitată).

21. De asemenea, Curtea Constituțională a mai stabilit, în mod expres, că, pentru a fi admisibilă sesizarea de neconstituționalitate, norma de referință trebuie să fie de rang constituțional pentru a se putea analiza dacă există vreo contradicție între hotărârile menționate la art.27 din Legea nr.47/1992, pe de o parte, și exigențele procedurale și substanțiale impuse prin dispozițiile Constituției, pe de altă parte. Așadar, criticile trebuie să aibă o evidentă relevanță constituțională, și nu una legală ori regulamentară. Prin urmare, toate hotărârile plenului Camerei Deputaților, plenului Senatului și plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului pot fi supuse controlului de constituționalitate, dacă în susținerea criticii de neconstituționalitate sunt invocate dispoziții cuprinse în Constituție.

Invocarea acestor dispoziții nu trebuie să fie formală, ci efectivă (a se vedea Decizia nr.307 din 28 martie 2012, Decizia nr.783 din 26 septembrie 2012 și Decizia nr.628 din 4 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.52 din 22 ianuarie 2015).

22. În speță, Curtea constată că autorii sesizării invocă dispoziții constituționale [art.1 alin.(4) și (5) care consacră principiul separației și echilibrului puterilor în stat, respectiv principiul legalității și supremația Constituției, art.108 care reglementează actele Guvernului, art.147 alin.(1) și (4) care consacră efectele deciziilor Curții Constituționale], motivând explicit încălcarea normelor de referință.

23. Mai mult, în privința hotărârilor Parlamentului care nu vizează autorități sau instituții de rang constituțional, dar care afectează valori sau principii constituționale, Curtea a reținut că „acceptarea tezei contrare, cu consecința excluderii de la exercitarea controlului de constituționalitate a Hotărârilor Parlamentului României date cu încălcarea dispozițiilor exprese ale legii, ar avea drept consecință plasarea organului reprezentativ suprem al poporului român - Parlamentul, deasupra legii, și acceptarea ideii că tocmai autoritatea legitimată constituțional să adopte legile le poate încălca fără a putea fi în vreun fel sancționată. Or, într-un stat de drept, nimeni nu este mai presus de lege” (Decizia nr.251 din 30 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.376 din 21 mai 2014, paragraful 21).

24. Raportându-se la reperele stabilite în jurisprudența sa, având în vedere că, în speță, hotărârea Parlamentului este un act cu caracter normativ care vizează încuviințarea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, iar critica de neconstituționalitate formulată vizează nemijlocit norme consacrate de Legea fundamentală, Curtea constată că sesizarea îndeplinește condițiile de admisibilitate.

25. Prin urmare, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă să se pronunțe, în temeiul dispozițiilor art.146 lit.I) din Constituție și ale art.3 alin.(2), art.10, 27 și 28 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, asupra constituționalității Hotărârii Parlamentului României nr.5/2020.

26. Din analiza preambulului Hotărârii Parlamentului României nr.5/2020, Curtea constată că aceasta a fost adoptată în temeiul art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19. Prin această hotărâre s-a încuviințat starea de alertă instituită pe întreg teritoriul țării, potrivit dispozițiilor art.4 alin.(1) din Legea nr.55/2020, de Guvernul României, prin hotărâre. Odată cu încuviințarea măsurii, Parlamentul a modificat hotărârea Guvernului sub anumite aspecte.

27. Ulterior adoptării acestui act al Parlamentului, ca urmare a efectuării unui control de constituționalitate exercitat la sesizarea Avocatului Poporului, prin Decizia nr.457 din 25 iunie 2020, Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea prevederilor legale care stabileau competența Parlamentului de a încuviința starea de alertă adoptată de Guvern, integral sau cu modificări. Pentru a pronunța această soluție, Curtea a pornit de la cadrul constituțional care configurează rolul și raporturile dintre Parlament și Guvern, precum și regimul juridic al actelor acestora. Reținând, pe de o parte, că raporturile dintre Parlament și Guvern sunt guvernate de principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat expres de prevederile art.1 alin.(4) din Constituție, și, pe de altă parte, că regimul constituțional al hotărârilor Guvernului este stabilit de dispozițiile art.108 alin.(2) și (4) din Constituție, care se coroborează cu cele ale art.126 alin.(6) care consacră controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, precum și cu cele ale art.52, care îndreptățesc persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal al unei cereri, să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei, Curtea a constatat că „hotărârile Guvernului sunt acte administrative normative sau individuale, expresie a competenței originare a Guvernului, prevăzută în Constituție, tipică pentru rolul acestuia de autoritate publică a puterii executive. Organizarea executării legilor pe calea hotărârilor este un atribut exclusiv al Guvernului, neputând fi, în niciun caz, un atribut al Parlamentului care, de altfel, a adoptat legea/actul normativ principal. Potrivit regimului său constituțional, hotărârea Guvernului intervine atunci când executarea unor prevederi ale legii reclamă stabilirea de măsuri sau reguli subsecvente. Ca urmare, hotărârile Guvernului se adoptă întotdeauna pe baza și în vederea executării legilor, urmărind punerea în aplicare sau ducerea la îndeplinire a acestora. Atunci când o hotărâre a Guvernului încalcă legea sau adaugă la dispozițiile legii, ea poate fi atacată în instanța de contencios administrativ în temeiul art.52 și al art.126 alin.(6) din Constituția României, republicată, și al dispozițiilor conținute în legea specială în materie, Legea nr.554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare” (paragraful 42).

28. Examinând textele supuse controlului de constituționalitate, Curtea a observat că, „după ce Parlamentul îndrituiește Guvernul să adopte o hotărâre în executarea Legii nr.55/2020, îi

impune să revină în fața sa, pentru a aproba măsurile de executare a legii, integral sau cu modificări. Apare astfel configurată, prin textele legale criticate, o instituție nouă, și anume aceea a hotărârii Guvernului încuviințată/modificată de Parlament [...]” (paragraful 46). Or, în condițiile în care starea de alertă este o creație exclusivă a legiuitorului, în temeiul prerogativelor sale de legiferare, ”această instituție trebuie să se conformeze - în temeiul art.1 alin.(5) din Constituție care consacră respectarea Constituției și a supremației acesteia - cadrului constituțional de referință, respectiv, în cazul de față, regimului constituțional care guvernează raporturile dintre Parlament și Guvern și actele acestora. Ca urmare, în măsura în care legiuitorul a stabilit că starea de alertă se instituie prin hotărâre a Guvernului, a stabilit atribuții ale Guvernului în legătură cu starea de alertă și acte pe care Guvernul le adoptă în exercitarea atribuțiilor menționate, toate acestea nu pot fi decât în limitele Constituției” (paragraful 48). Sub acest aspect, Curtea Constituțională a observat că „normele constituționale nu disting însă în privința hotărârilor Guvernului în funcție de obiectul acestora. Astfel fiind, în lipsa unui regim constituțional derogator pentru hotărârile Guvernului prin care se instituie starea de alertă, nu se poate conferi, prin acte infraconstituționale, un asemenea regim cu caracter de excepție. Ca urmare, hotărârea Guvernului prin care se instituie starea de alertă poate fi doar un act administrativ normativ, deci un act de reglementare secundară care pune în executare un act de reglementare primară” (paragraful 49). Sub același aspect, Curtea a reținut că „acolo unde legiuitorul constituanta a dorit ca actele normative ale Guvernului să fie supuse încuviințării Parlamentului, a stabilit-o în mod expres, în acest sens fiind instituția delegării legislative, reglementată de art.115 din Constituție, în temeiul căruia Guvernul poate adopta ordonanțe simple în baza unei legi de abilitare, precum și ordonanțe de urgență [...]” (paragraful 51). Fiind vorba de norme având același nivel de reglementare, Parlamentul le poate aproba, respinge, aproba cu modificări, expresie a unei competențe partajate a celor două autorități și a unui control pe care Parlamentul îl exercită asupra actelor de legiferare ale Guvernului. Această formă de control nu se poate realiza în cazul hotărârilor Guvernului, care se emit numai pentru „*organizarea executării legilor*” [art.108 alin.(2) - *Actele Guvernului* din capitolul III - *Guvernul*]. Spre deosebire de actele normative adoptate prin delegare legislativă, în privința hotărârilor Guvernului legiuitorul constituanta nu a stabilit vreo aprobare de către Parlament, motiv pentru care intervenția acestei din urmă autorități în sfera categoriei de acte administrative menționate constituie o evidentă abatere de la prerogativele sale constituționale consacrate de art.61 alin.(1) din Constituție, în sensul cumulării unor prerogative ale puterii executive. Ca urmare, „încuviințarea” sau „modificarea” de către Parlament a măsurilor adoptate de Guvern prin hotărâre este lipsită de temei constituțional și denaturează regimul juridic al hotărârilor Guvernului, ca acte de executare a legii, consacrat de art.108 din Constituție (paragrafele 52 și 53).

29. Pe de altă parte, Curtea a constatat că de vreme ce „un control parlamentar al hotărârilor Guvernului în sensul încuviințării/respingerii/modificării acestora nu apare între mecanismele de rang constituțional instituite pentru a regla raporturile dintre autoritățile publice în cadrul regimului de separație și echilibru al puterilor în stat, iar hotărârile Guvernului constituie - așa cum s-a precizat - expresia competenței originare a Guvernului, prin excelență de natură executivă, prin încuviințarea/modificarea măsurilor adoptate prin hotărâri ale Guvernului, Parlamentul ajunge să cumuleze funcțiile legislativă și executivă, situație incompatibilă cu principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție. Ingerința Parlamentului asupra unui act specific Guvernului, destinat punerii în executare a legii, semnifică o imixtiune a puterii legiuitoare în cea de reglementare secundară pentru executarea legilor, ce aparține exclusiv Guvernului. Or, Parlamentul nu își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi prin care să creeze cadrul în care să aducă atingere competențelor constituționale ce aparțin, în mod exclusiv, altor puteri ale statului” (paragraful 50).

30. Pornind de la distincția dintre controlul parlamentar asupra executivului și controlul instanțelor judecătorești asupra administrației publice, reglementat de art.21, art.52 și art.126 alin.(6) din Constituție, Curtea a reținut că, tocmai în considerarea naturii juridice a hotărârilor Guvernului, legiuitorul constituanta a prevăzut competența de control a instanțelor de judecată asupra acestora. Așa fiind, „controlul parlamentar astfel configurat de legiuitorul constituanta nu se poate extinde și asupra conținutului normativ al hotărârilor Guvernului, în sensul încuviințării, modificării sau respingerii acestora. O asemenea intervenție schimbă radical sensul atribuit de legiuitorul constituanta conceptului de control parlamentar, precum și natura juridică tradițională a hotărârilor Guvernului, care capătă trăsături de acte administrative care privesc raporturile cu Parlamentul, cu consecințe în planul accesului la justiție pentru contestarea acestora” (paragraful 54).

31. Prin urmare, Curtea a constatat că încuviințarea și modificarea realizate de Parlament în privința conținutului normativ al hotărârii Guvernului privind instituirea stării de alertă adaugă în mod nepermis la textele constituționale ce reglementează raporturile dintre cele două autorități publice și le încalcă pe cele care privesc controlul judecătorec al actelor administrative ale autorităților publice.

„Apare astfel configurată prin normele criticate o hotărâre a Guvernului modificată și completată printr-o hotărâre a Parlamentului, act hibrid fără nicio bază constituțională, creat doar printr-o confuzie de atribuții în privința Parlamentului și a Guvernului și ignorarea principiilor care guvernează raporturile dintre aceste autorități publice, și cu un regim juridic incert din perspectiva incidenței art.126 alin.(6) din Constituție” (paragraful 58), „cu consecința încălcării prevederilor art.21 și art.52 din Constituție, care consacră accesul liber la justiție și dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică” (paragraful 60).

32. Având în vedere considerentele și soluția adoptată prin Decizia nr.457 din 25 iunie 2020, Curtea reține că Hotărârea Parlamentului României nr.5/2020 pentru încuviințarea stării de alertă și a măsurilor instituite prin Hotărârea Guvernului nr.394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, având ca temei o dispoziție legală declarată neconstituțională, este ea însăși lipsită de fundament constituțional. Constatarea neconstituționalității dispozițiilor legale care au constituit temeiul adoptării actului normativ al Parlamentului [art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020] lipsește de efecte actul normativ subsecvent [Hotărârea Parlamentului României nr.5/2020], care a încetat să mai producă efecte juridice, în virtutea dispozițiilor art.147 alin.(1) și (4) din Constituție, de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a Deciziei nr.457 din 25 iunie 2020 a Curții Constituționale, contravenind prevederilor cuprinse în art.1 alin.(4) și art.108 din Constituție. Astfel, în virtutea principiului *resoluto iure dantis, resolvitur ius accipientis*, întrucât hotărârea Parlamentului este un act subsecvent legii, dat în executarea acesteia, constatarea neconstituționalității actului principal se răsfrânge în mod direct asupra actului secundar, lipsindu-l de efecte juridice.

33. Curtea reține că neconstituționalitatea Hotărârii Parlamentului României nr.5/2020 nu are nicio consecință asupra existenței Hotărârii Guvernului nr.394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, act normativ de sine stătător, adoptat în executarea dispozițiilor art.4 alin.(1) din Legea nr.55/2020 și care continuă să producă efecte juridice în forma nemodificată prin dispozițiile Hotărârii Parlamentului României nr.5/2020.

34. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.l) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.c), al art.27 alin.(1) și al art.28 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite sesizarea de neconstituționalitate formulată de un număr de 50 de parlamentari - deputați neafiliați și deputați membri ai grupurilor parlamentare Alianța pentru Unirea Românilor și Partidul Social Democrat din Camera Deputaților și constată că Hotărârea Parlamentului României nr.5/2020 pentru încuviințarea stării de alertă și a măsurilor instituite prin Hotărârea Guvernului nr.394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 este neconstituțională.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică președintelui Camerei Deputaților și președintelui Senatului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 20 octombrie 2021.