

# REGIMUL JURIDIC APLICABIL ACTELOR NORMATIVE EMISE ÎN CIRCUMSTANȚE EXCEPȚIONALE: STAREA DE URGENȚĂ ȘI STAREA DE ALERTĂ

dr. Dana APOSTOL-TOFAN\*

**Résumé:** *Au début, l'étude examine d'un point de vue générale, la doctrine concernant la théorie des circonstances exceptionnelles, son origine, l'état d'urgence et l'état d'alerte. La doctrine de l'entre-deux-guerres est développée la théorie de l'acte de gouvernement en période de crise, acte soustrait au contrôle judiciaire traditionnel. Le contenu proprement dit de l'article concerne les différentes catégories d'actes normatifs adoptés en Roumanie, pendant la pandémie de coronavirus, en état d'urgence, pendant 2 mois et en état d'alerte, pendant environ 20 mois, institués tous les 30 jours. Ainsi, une brève analyse fait référence aux deux décrets du Président de la Roumanie, établissant et, respectivement, prorogeant l'état d'urgence. Les ordonnances militaires adoptées pendant l'état d'urgence, sur la base d'une disposition de l'O.U.G. no. 1/1999 concernant le régime de l'état de siège et de l'état d'urgence représente une autre catégorie d'actes normatifs avec une spécificité particulière. En outre, l'analyse fait référence aux actes normatifs adoptés avant la mise en place des mesures exceptionnelles déterminées par la pandémie, modifiées en 2020, aux lois adoptées par le Parlement, pendant la pandémie, mais aussi aux arrêtés du gouvernement d'établir l'état d'alerte.*

**Mots clés :** *l'état d'urgence ; l'état d'alerte ; l'acte de gouvernement ; acte normatif ; ordonnance militaire ;*

## 1. Considerații introductive

„Instituirea stării de urgență pentru prima dată în România postdecembristă, în temeiul Constituției din 1991 revizuită și republicată în anul 2003, a determinat **emiterea/adoptarea unor acte juridice de către autoritățile publice, fără precedent, unice până în prezent, în sistemul legislativ românesc.**”<sup>1</sup>

Cu această frază de debut am prefațat o analiză cu privire la actele normative adoptate în vederea instituirii și prelungirii stării de urgență, în România, ca urmare a unei pandemii, ce s-a extins, cu excepția câtorva state, la nivel mondial. Studiul a fost inclus într-o lucrare apărută la scurt timp, de la declanșarea unei perioade de circa 2 ani, de restrângere a unor drepturi și libertăți cetățenești, inclusiv, dintre cele consacrate expres în Titlul al doilea al Legii fundamentale.

---

\* Cercetător științific gr. I la Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române; prof. univ. dr. la Facultatea de Drept a Universității din București; e-mail: dana.tofan@drept.unibuc.ro

<sup>1</sup> D. Apostol Tofan, *Anomaliile legislative ale stării de urgență*, în lucrarea colectivă: *Probleme și soluții legale privind criza COVID -19*, editor O. Dimitriu, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 1–15.

„Coronavirus, epidemie, pandemie, stare de urgență, criză sanitară, stare de alertă, mască de protecție, covid, izolare, carantină, șomaj tehnic, triaj epidemiologic, termomăsurare, amnistie fiscală, amenzi contravenționale, rate la bancă, digitalizare sunt doar câteva dintre cuvintele pe care le auzim pe toate canalele încă din martie 2020” este fraza cu care începe lucrarea mai sus menționată.<sup>2</sup>

Ea sintetizează convingător, noul bagaj lingvistic cu care în scurt timp a trebuit să ne familiarizăm, însoțit de o serie de măsuri mai mult sau mai puțin restrictive, al căror rol și proporționalitate, cu gradul efectiv de înlăturare a riscului de infectare, probabil că nu vor putea fi înțelese pe deplin vreodată.

Numărul de cazuri de îmbolnăvire (3.290.000) și numărul total de decese (67.253), consultat pe site-ul oficial, în data de 26 noiembrie 2022, reflectă dramatismul perioadei prin care România a trecut, alături de întreaga lume<sup>3</sup>, începând cu aproape 3 ani în urmă, când pandemia de coronavirus a apărut, urmare a unui virus identificat pentru prima dată, în urma unui focar izbucnit în orașul chinezesc, Wuhan.

Absența unei minime specializări în domeniul sănătății nu ne permite să continuăm cu aprecieri legate de aceste aspecte, pentru noi prezentând interes măsurile promovate de guvernarea țării în această perioadă, concretizate în adoptarea unor acte normative specifice, mai ales, din perspectiva constituționalității și legalității acestora. Și respectarea *principiului proporționalității* consacrat de art. 9 din Codul administrativ aprobat prin O.U.G. nr. 57/2019 prezintă o semnificație aparte în cazul unei perioade caracterizate prin existența unor „*circumstanțe excepționale*” ca cele prin care tocmai am trecut o lungă perioadă de timp.

O scurtă incursiune cu privire la începuturile teoriei *circumstanțelor excepționale*, denumirea generică a unei stări de anormalitate în dezvoltarea unei societăți, va constitui fundamentul pe care să construim o analiză succintă cu privire la actele normative adoptate în această perioadă de criză, acte având fie o natură legislativă, cele adoptate de Parlament, fie o natură administrativă, cele adoptate de Guvern sau de alte autorități publice din sfera puterii executive.

O precizare necesară se referă la legislație, inclusiv sau mai ales, cea de rang constituțional, relativ sumară în această zonă, situație de altfel, explicabilă, prin imposibilitatea anticipării conținutului efectiv al *circumstanțelor excepționale*.

## **2. Originea teoriei circumstanțelor excepționale. Actul de guvernământ pe timp de criză**

Încă de la început se impune a sublinia că, teoria *circumstanțelor excepționale* și implicit, teoria *actelor de guvernământ*, adoptate în perioade de criză au apărut și s-au dezvoltat la începutul secolului trecut, mai ales, pe fondul schimbărilor

---

<sup>2</sup> O. Dimitriu, în Cuvântul editorului, la lucrarea *Probleme și soluții legale privind criza COVID -19*, Ed. C.H. Beck, București, 2020.

<sup>3</sup> Numărul total de cazuri de îmbolnăvire în lume, de 640 milioane iar de decese de 6,63 milioane (consultat pe site-ul oficial la data de 26.11.2022 este copleșitor și revelator pentru a putea cuprinde dimensiunea efectelor dramatice ale pandemiei.

dramatice produse de primul război mondial, de urmările acestuia, a unor *situații de necesitate* care impuneau soluții rapide.

„În evoluția oricărei societăți pot să apară perioade de criză, determinate de tulburări politice, sociale sau chiar economice, perioade ce atrag inevitabil o serie de probleme urgente și imperioase, ce se cer rapid rezolvate și care, în totalitatea lor creează o *stare de necesitate* neprevăzută sau chiar imprevizibilă” arăta un mare autor interbelic într-o lucrare consacrată în totalitate acestei problematice, publicată în urmă cu aproape un secol în urmă.<sup>4</sup>

Pe aceeași linie de idei, se mai susținea: „colectivitatea care compune un Stat nu trăiește numai o viață normală, reglementată prin ordinea legală, uneori pot să intervină accidente, tulburări provocate fie de oameni, fie de forțele naturii, care pot să zdruncine viața colectivității, să amenințe existența regimului politic sau a statului însuși. În aceste stări de criză, Executivul trebuie să ia măsurile dictate de împrejurări, chiar neținând seamă de legi, numai în scopul de a salva interesele superioare ale colectivității”.<sup>5</sup>

În *situații de criză*, asigurarea legalității ar putea paraliza activitatea administrației interzicându-i să ia măsurile necesare sau amânându-le, punându-se problema de a alege între eficiența activității și respectarea regulilor de drept. Desigur că, situațiile excepționale autoriză Administrația să nu aplice regulile de drept pe care în mod normal le respectă; actele luate în asemenea circumstanțe sunt exceptate de la regulile de drept comun fiind supuse, în schimb, unor reguli de drept special, deosebite de cele obligatorii în timp normal.<sup>6</sup>

În consecință, *circumstanțele excepționale* reprezintă anumite situații de fapt care produc dublul efect de a suspenda autoritatea regulilor de drept comun în activitatea administrației și de a declanșa aplicarea față de aceste acte a unei legalități speciale. Acest drept special derivă din însăși excepțiile stabilite de lege și care, dacă nu sunt riguros respectate, urmează a fi cenzurate de instanțele judecătorești.<sup>7</sup>

Noțiunea *actului de guvernământ*, astfel cum a apărut în România, a fost împrumutată din Franța, unde s-a format spre finele primei jumătăți a veacului al XIX-lea, când puterea discreționară a Executivului, limitată prin Constituție și legi, a căutat o justificare a măsurilor sale urgente luate în caz de *necesitate publică*.<sup>8</sup>

În Franța, *teoria actului de guvernământ* s-a născut și s-a dezvoltat doar grație doctrinei și jurisprudenței, în lipsa unei text de lege. Ea pornește de la ideea că Statul trebuie să trăiască, și deci Guvernul are datoria de a face tot posibilul pentru

---

<sup>4</sup> G.C.Rarincescu, *Decretele-legi și dreptul de necesitate, Studiu de drept public comparat*, „Tipografiile Române Unite”, București, 1924, p. 9.

<sup>5</sup> P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ. Vol. I. Principii generale*, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan”, București, 1934, p. 498.

<sup>6</sup> M.T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, ed. a II-a revăzută și adăugită, Ed. Cerma, București, 1998, p. 116.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> P. Negulescu, *op. cit.*, p. 485.

conservarea Statului și, în *caz de necesitate*, el poate recurge chiar la mijloace ilegale pentru salvarea Statului.<sup>9</sup>

Pe baza legislației și a jurisprudenței românești de la începutul secolului trecut, încă din anul 1910, un mare autor interbelic, Anibal Teodorescu, definea actul de guvernământ, ca reprezentând orice *act al autorității administrative a cărei efectuare este lăsată de lege, la aprecierea necondiționată a acestei autorități*. În raport cu această caracterizare, actele de guvernământ sunt într-adevăr, *acte discreționare*, însă numai în ceea ce privește *oportunitatea*, și nu *legalitatea*, motiv pentru a intitula analiza întreprinsă, teoria legalității actelor de guvernământ.<sup>10</sup>

În tratatul său de drept administrativ, publicat după aproape două decenii, profesorul Anibal Teodorescu revine asupra teoriei, cu noi exemple de jurisprudență, arătând că, deoarece asemenea acte se fac totuși în realitate – căci trebuie să convenim că realitatea faptelor este uneori, din nefericire, cu mult mai tare decât dreptul – nu există nici un motiv pentru ca ele să fie sustrate cenzurii contenciosului administrativ. Cu un cuvânt, oricât de grave și excepționale ar fi fost împrejurările în care au fost făcute actele de guvernământ nu pot rămâne dincolo de legalitate.<sup>11</sup>

Un alt mare specialist al vremii, profesorul Paul Negulescu expunea o teorie oarecum diferită, făcând distincție între *actele de guvernământ cu caracter politic* și *actele de guvernământ adoptate în timp de criză* și dând ca exemple, starea de agresiune armată din partea altui stat, pe timpul unei vacanțe parlamentare (deoarece Constituția din 1923 consfințează că, proclamarea stării de război se face prin lege – subl. ns.), întreruperea relațiilor diplomatice sau aplicarea mărfurilor românești a unui alt tarif vamal decât cel prevăzut în convenția comercială încheiată cu celălalt stat, situații în care Guvernul trebuia să intervină prin măsuri ferme și rapide concretizate în adoptarea unor acte normative. Asemenea stări anormale pot să fie provocate și de forțele naturii: mari cutremure care să distrugă orașe, călduri extraordinare, care să distrugă și să incendieze recolte și păduri, ***răspândirea unei boli microbiene necunoscute și foarte periculoasă***,<sup>12</sup> inundații catastrofale, scufundări de regiuni etc. Autoritatea trebuie să ia măsuri urgente pentru a asigura interesele colectivității, fără a mai ține seama de interesele și chiar drepturile individuale.<sup>13</sup>

Întrebarea care se ridică în legătură cu aceste perioade de criză se referă la opțiunea între eficiență și respectarea regulii de drept. De-a lungul vremii, jurisprudența administrativă franceză (după care s-a orientat în parte, și dreptul

---

<sup>9</sup> *Idem*, p. 488.

<sup>10</sup> A. Teodorescu, *O nouă concepțiune a Actelor de Guvernământ. Teoria legalității*. Extras din „Revista Critică” de Drept, Legislație și Jurisprudență, Tipografia „Anuarul General”, București, 1910, p. 12.

<sup>11</sup> A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a III-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu” S.A., București, 1929, p. 416 și urm.

<sup>12</sup> Iată că, „*situația de criză*” impusă recent, mai bine de doi ani, a fost pusă în discuție în urmă cu aproape nouă decenii, probabil, și sub influența tragediei gripei spaniole, declanșată la sfârșitul primului război mondial.

<sup>13</sup> P. Negulescu, *op. cit.*, p. 501.

administrativ român interbelic – subl. ns.) a urmărit concilierea celor două deziderate. S-a admis astfel, că *situațiile excepționale* permit administrației să încalce dispoziții legislative cărora, în mod normal, ar trebui să i se supună, dar s-a susținut totodată că, *actele emise în asemenea circumstanțe*, chiar dacă scapă legislației obișnuite, nu sunt în mai mică măsură supuse dreptului, ci unui regim juridic special, diferit de cel aplicabil în vremuri normale. Este identificată astfel, o așa-numită „*legalitate a excepției*” ce corespunde *stării de necesitate*, în care „*necesitatea face legea*” intervenind astfel mai degrabă un regim de „*legalitate atenuată*” decât unul de „*legalitate suprimată*”, consacrat inițial de jurisprudență și transpus ulterior în legislație.<sup>14</sup>

*Circumstanțele excepționale* nu permit administrației să încalce complet legislația, în sensul de a face orice, ci permit doar derogări, în măsura în care aceste derogări se justifică prin chiar aceste circumstanțe. *Măsurile luate în circumstanțe excepționale* trebuie să înceteze să mai fie aplicate de îndată ce chiar aceste circumstanțe au încetat.<sup>15</sup>

În același sens se pronunța și doctrina noastră interbelică. *Actele de guvernământ* emise pe timp de criză, în baza teoriei necesității care este și a ilegalității, sunt măsuri provizorii: ele durează atâta timp cât durează și criza. Imediat ce criza încetează, se reintră în normal, ordinea legală se restabilește, înlăturându-se actele de guvernământ. De aici, și definiția propusă de profesorul Paul Negulescu, potrivit căreia, *actul de guvernământ este o manifestare de voință din partea Puterii executive, determinată de un mare pericol ce amenință colectivitatea, care creează în mod general și provizoriu, pentru întreaga țară sau numai pentru o parte, o nouă situație juridică, atingând statutul juridic al persoanelor, creând pentru dânșii obligațiuni sau posibilități noi*.<sup>16</sup>

În urma unei analize pertinente a dispozițiilor Constituției din 1923, de la a cărei adoptare se împlinește un secol, marele specialist interbelic arată că, supunerea actelor legislative controlului jurisdicțional în ceea ce privește conformitatea constituțională nu trebuie să ducă la concluzia că, exceptarea actului de guvernământ de la orice formă de control judecătoresc prin art. 107 din Constituție ar fi urmărit să întroneze atotputernicia Executivului prin declararea unor acte ale sale deasupra legilor! Adevărata interpretare trebuie să rezulte din examinarea tuturor textelor, din armonizarea lor, din interpretarea unuia prin altul, de unde concluzia că legiuitorul constituant a căutat numai ca, asigurând domnia legalității să nu stânjenească activitățile necesare pentru apărarea Statului. În timp normal, astfel de măsuri sunt inadmisibile, iar dacă Constituantul admite o suspendare în caz de pericol grav, această suspendare este cu titlu provizoriu și cu dreptul pentru cel lezat de a obține despăgubiri.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> G. Braibant, *Le droit administratif français*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, Paris, 1988, p. 238.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 240.

<sup>16</sup> P. Negulescu, *op. cit.*, p. 502 și urm.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

În opinia profesorului Paul Negulescu, *actul de guvernământ pe timp de criză* prezenta următoarele caracteristici: a) existența unui pericol, care ar putea turbura viața normală a Statului; b) actul să nu fie un act de competența normală a Executivului, iar Parlamentul, în a cărui competența ar fi intrat adoptarea actului să fie în vacanță; c) iminența pericolului să fie așa de mare, încât orice întârziere ar putea avea consecințe funeste, măsura luată fiind determinată de urgența absolută; d) măsura luată creează un nou regim juridic; f) fiind o măsură de legitimă apărare a colectivității, actul trebuie să fie proporțional cu pericolul înlăturat; g) actul trebuie să aibă caracter de generalitate.<sup>18</sup>

Și profesorul Constantin Rarincescu arăta că, spre deosebire de Franța, pentru care noțiunea „*act de guvernământ*” rămânea jurisprudențială (în perioada interbelică – subl. ns.) în dreptul românesc ea devenise o noțiune recunoscută și determinată de lege, prima lege specială în materia contenciosului administrativ din 1925 consacrand o definiție și enumerând expres o serie de acte de guvernământ.<sup>19</sup>

De altfel, mai înainte de aceasta, chiar Legea pentru Curtea de Casație și justiție din 17 februarie 1912 este cea care a consacrat pentru prima dată, ca de la controlul secțiunii special create să soluționeze „recursurile acelor care s-ar pretinde vătămați în drepturile lor, printr-un act administrativ de autoritate făcut cu călcarea legii precum și recursurile în contra refuzului autorităților administrative de a rezolva o cerere relativă la un asemenea drept” să fie exceptate **actele de guvernământ**. Acestea erau privite ca „*măsurile luate pentru ocrotirea unui interes general privitor la ordinea publică, la siguranța statului, internă sau externă, sau la alte cerințe de ordine superioară, cum ar fi declararea stării de asediu, faptele de război care ar rezulta dintr-o forță majoră sau din necesitățile imediate ale luptei, executarea și interpretarea tratatelor și convențiilor diplomatice cu statele străine, măsurile împotriva epidemiilor, epizootiilor, inundațiilor, foametei, tulburărilor interne, extrădarea străinilor, expulzarea lor și altele de aceeași natură.*”<sup>20</sup>

Potrivit art. 2 din Legea pentru contenciosul administrativ din 23 decembrie 1925: „*Puterea judecătorească n-are căderea de a judeca actele de guvernământ și actele de comandament cu caracter militar* (textul reproduce alineatul final al art. 107 din Constituția din 1923 – subl. ns.). *În actele de guvernământ se cuprind toate măsurile luate pentru ocrotirea unui interes general privitor la ordinea publică, la siguranța statului, internă sau externă, sau la alte cerințe de ordine superioară, cum ar fi declararea stării de asediu, faptele de război care ar rezulta dintr-o forță majoră sau din necesitățile imediate ale luptei, toate actele de comandament cu caracter militar, executarea și interpretarea tratatelor și convențiilor diplomatice cu statele străine, măsurile împotriva epidemiilor, epizootiilor, inundațiilor,*

---

<sup>18</sup> *Idem*, p. 505.

<sup>19</sup> C. G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, Ed. Alcalay, București, 1936, p. 291.

<sup>20</sup> V.I. Prisăcaru, *Contenciosul administrativ român*, ed. a II-a revăzută și adăugită de autor, Ed. All Beck, București, 1998, p. 319 din Anexa 1 intitulată *Textele legislative și constituționale relative la contenciosul administrativ român*.

*foametei, tulburărilor interne, naturalizarea, actele prin care se dizolvă persoanele juridice sau li se interzice funcționarea conform legii speciale, extrădarea străinilor și altele de aceeași natură.”<sup>21</sup>*

Doctrina a subliniat caracterul imprecis și vag al definiției iar enumerarea a fost criticată, datorită caracterului său empiric. Cu toate acestea, prin evoluția jurisprudenței în materie s-a ajuns la o oarecare precizie și chiar la interpretarea restrictivă a situațiilor. Urmare a introducerii treptate a criteriului existenței unui pericol grav și iminent, care ar amenința Statul, noțiunea „*act de guvernământ*” nu mai rămâne o simplă *noțiune juridică*, ci o noțiune legată de împrejurări și considerațiuni de fapt, *extra-judiciare*, ceea ce conferă judecătorului o largă putere de apreciere.<sup>22</sup>

Într-o lucrare consacrată dreptului administrativ român, publicată chiar în timpul celui de-al Doilea Război Mondial, la Cernăuți, profesorul Tarangul se referea la *actele de guvernământ din timpuri de criză*, acte care, cu toate că sunt în flagrantă contradicție cu dreptul pozitiv, rămân valabile și produc efecte de drept. Pentru timpuri de criză, legiuitorul și constituantul au dat organelor executive dreptul să facă acte, pe care în timpuri normale conform legilor nu le pot face. Ei au renunțat și la formele impuse de lege pentru aceste acte în timpuri normale. Privit din acest punct de vedere, *actul de guvernământ din timpuri de criză* nu apare ca un act ilegal, cu toate că el este în contradicție cu legile care au prevăzut o anumită competență și anumite forme, deoarece această competență și aceste forme au fost prevăzute pentru timpuri normale, iar pentru timpuri de criză constituția și legile au revenit de la aceste dispozițiuni.<sup>23</sup>

Întreaga această scurtă incursiune în originea *stării de criză*, a *circumstanțelor excepționale* care pot impune în anumite perioade de anormalitate, în evoluția unei societăți, necesitatea adoptării unor acte speciale, în afara procedurilor formale consacrate de constituții și de legi ne arată preocuparea specialiștilor din acele timpuri de a găsi răspunsuri cu privire la *actele de guvernământ* adoptate, la efectele juridice produse, mai ales, din perspectiva controlului judecătoresc care poate fi exercitat asupra acestora.

Preocuparea autorilor de drept public cu privire la aceste chestiuni, atât la noi, cât și în Franța, unde există numeroase cercetări monografice mai ales după cel de-al Doilea Război Mondial, cu privire la actele emise în circumstanțe excepționale,<sup>24</sup> demonstrează așa cum am subliniat și în analiza evocată la începutul acestui studiu<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Idem, p. 323 din Anexa 1 intitulată *Textele legislative și constituționale relative la contenciosul administrativ român*.

<sup>22</sup> C. G. Rarincescu, *op. cit.*, 1936, p. 309.

<sup>23</sup> E. D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 510.

<sup>24</sup> Menționăm cu titlu de exemplu: Birat, *La théorie des circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence du Conseil d'État*, teza de doctorat, Poitiers, 1950; F. Medany, *La théorie des circonstances exceptionnelles en droit français et égyptien*, teză de doctorat, Paris, 1954; Ch. Roig, *La théorie des circonstances exceptionnelles*, teză de doctorat, Paris, 1958; L. Nizard, *Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative*, teză de doctorat, L.G.D.J., Paris, 1992, susținută la 2 iulie 1959.

<sup>25</sup> D. Apostol Tofan, *loc. cit.*, în lucrarea colectivă: *Probleme și soluții legale privind criza COVID -19*, editor O. Dimitriu, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 3.

că, aspectele discutabile bazate pe evenimente speciale în evoluția unei societăți nu pot fi lăsate la voia întâmplării, teoria alături de jurisprudență, încercând să ordoneze fenomene, care intervenind în situații anormale, pot fi generatoare de confuzie, haos și chiar anarhie.<sup>26</sup>

În prezentarea de mai sus, noi ne-am referit în principal, la doctrina interbelică, dar așa cum am arătat, specialiștii vremii și-au fundamentat teoriile mai ales, pe reglementările constituționale din acele timpuri, din perspectiva dispozițiilor acestora care au permis luarea unor măsuri speciale prin acte emise în circumstanțe excepționale.

Așa cum am mai arătat, în analiza anterioară consacrată *anomaliilor legislative ale stării de urgență*, Constituțiile din 1866 și din 1923 nu conțineau dispoziții exprese care să permită Parlamentului să-și delege în stare de necesitate, unele atribuții puterii executive. Totuși, în practica de stat i s-a recunoscut puterii executive, dreptul de a lua prin decrete-legi, măsurile necesare pentru conservarea statului, cu condiția ca ele să fie impuse de un caz de absolută necesitate și să fie ratificate ulterior de către Parlament.<sup>27</sup>

Așa cum arătam citându-l pe profesorul Rarincescu, care se referea la starea de asediu și nu la cea de urgență: „Numai decretul de declarare a stării de asediu poate fi considerat drept act de guvernământ. **Regimul însăși al stării de asediu nu poate fi definit și organizat decât printr-o lege.** Această lege arată care sunt drepturile și puterile guvernului și autorităților militare în timp de stare de asediu, care din această cauză nu este un regim de arbitrar, la discreția puterii executive, ci este un regim de legalitate creat și organizat numai prin lege. În consecință, toate actele și deciziunile guvernului și comandamentelor militare trebuiesc luate în baza și în limita puterilor conferite lor prin legea stării de asediu; tot ceea ce contravine sau depășește aceste puteri, constituiesc acte ilegale susceptibile de a fi declarate ca atare, și anulate de instanțele judecătorești competente.”<sup>28</sup>

Ca un arc peste timp, în analiza *atribuțiilor Președintelui României în situații excepționale*, potrivit Constituției din 1991, un autor format în perioada interbelică, reia susținerile profesorului Rarincescu, într-o lucrare apărută în ultimul deceniu al secolului trecut.<sup>29</sup>

O precizare necesară: în timp ce, Constituțiile interbelice amintite se refereau doar la starea de asediu, Constituția României în vigoare a consacrat ca situații excepționale atât *starea de asediu* cât și *starea de urgență*. Ambele prezintă asemănări și deosebiri relevante.

După cum se poate constata sinteza deja realizată, duce la concluzia imposibilității fundamentării unei poziții clare, categorice cu privire la *actele de*

---

<sup>26</sup> D. Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Ed. All Beck, București, 1999, p. 79.

<sup>27</sup> D. Apostol Tofan, *loc. cit.*, în lucrarea colectivă: *Probleme și soluții legale privind criza COVID -19*, editor O. Dimitriu, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 3.

<sup>28</sup> C. G. Rarincescu, *op. cit.*, 1936, p. 301.

<sup>29</sup> M. T. Oroveanu, *op. cit.*, 1998, p. 426.



guvernământ adoptate în timp de criză, în circumstanțe excepționale, potrivit doctrinei interbelice și legislației pe care aceasta s-a dezvoltat, imprecizie având resorturi firești, în diversitatea cauzelor care pot genera asemenea situații de necesitate în existența unei societăți, imposibil de anticipat.

Pe baza acestei sinteze ne propunem să analizăm în cele ce urmează de o manieră succintă, cu caracter exemplificativ, regimul juridic aplicabil actelor normative adoptate în perioada pandemiei, dar doar după identificarea categoriilor acestora, în *circumstanțele excepționale* apărute, la nivel global.

Nu înainte de a oferi cititorului o definiție mai recentă, dintr-o cercetare științifică fundamentală consacrată acestei problematici. *Circumstanțele excepționale* reprezintă acele situații anormale (războaie, tensiuni politice și sociale, calamități naturale sau alte dezaastre) care intervin brusc, au un mod de derulare rapid și creează o stare de pericol la nivelul societății.<sup>30</sup>

În sfârșit, din perspectiva punerii în discuție a regimului special de prelungire a valabilității unor documente eliberate de autorități și instituții publice, pe perioada stării de urgență și a stării de alertă, ne-a reținut atenția remarca potrivit căreia, analiza cronologică a reglementărilor în această materie, relevă un *context normativ confuz și contradictoriu*.<sup>31</sup>

### 3. Categoriile de acte normative adoptate în pandemie. Regimul juridic aplicabil

#### 3. 1. Decretele Președintelui României de instituire și de prelungire a stării de urgență

O primă categorie de acte normative adoptate în *situația de criză* determinată de pandemia de coronavirus a fost reprezentată de cele două decrete ale Președintelui emise în temeiul art. 93 din Constituția României, republicată și anume: **Decretul Președintelui nr. 195/2020** privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României<sup>32</sup> emis la data de 16 martie 2020, pentru 30 de zile și **Decretul Președintelui nr. 240/2020** privind prelungirea stării de urgență pe teritoriul României<sup>33</sup> emis la data de 14 aprilie 2020, pentru încă 30 de zile.

Sunt două decrete ce conțin în mod categoric dispoziții cu caracter normativ și se fundamentează pe dispozițiile O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și al stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare,<sup>34</sup> ce constituia atunci dar și în prezent, singurul act normativ privitor la regimul juridic necesar instituirii celor două stări, în cazul apariției unor *circumstanțe excepționale* care să le determine, neaplicat vreodată până în anul 2020 și nici ulterior.

<sup>30</sup> F. Șerban, *Starea de asediu, starea de urgență – regim juridic, doctrină, legislație, drept comparat*, Ed. Militară, București, 2005, p. 26.

<sup>31</sup> G. Manu, *Regimul special de prelungire a valabilității documentelor eliberate de instituții, autorități publice și entități private autorizate în perioada stării de urgență și de alertă*, în *Dreptul*, nr. 8/2020, consultat pe site-ul <https://sintact.ro/#/publication/151018438>.

<sup>32</sup> Publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 212/16.03.2020.

<sup>33</sup> Publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 311/14.04.2020.

<sup>34</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 22/21.01.1999.

La rândul ei, această Ordonanță de urgență a Guvernului fusese adoptată în condiții speciale, pe fondul celei de-a treia mineriade, desfășurată în ianuarie 1999, când Președintele României de atunci a pus în discuție, posibilitatea instituirii stării de asediu dar a renunțat ulterior, desfășurarea evenimentelor permițând o înțelegere între premierul atunci în exercițiu și liderul minerilor de la acel moment.

În articolul nostru anterior, publicat în lucrarea colectivă amintită, am analizat în detaliu dispozițiile constituționale în materie – cu predilecție art. 93 consacrat unor *măsuri excepționale* – pe care le poate institui Președintele României, **potrivit legii**, în întreaga țară sau doar în unele unități administrativ-teritoriale, în funcție de întinderea „*situației de anormalitate*” care impune necesitatea declarării **stării de asediu** sau a **stării de urgență**.<sup>35</sup>

Am prezentat astfel, cele mai importante comentarii ale art. 93 din Legea fundamentală, începând cu primul, realizat chiar de specialiștii implicați în elaborarea tezilor Constituției, în anul 1992, continuând cu poziția profesorului Tudor Drăganu privind interpretarea art. 93 exprimată în Tratatul din 1998, anterior adoptării regimului legal privitor la starea de asediu și la starea de urgență, și apoi, cu un alt comentariu de dată mai recentă, din anul 2017.

Aproape orice analiză cercetată este realizată prin coroborarea cu alte texte constituționale, precum art. 53 privitor la posibilitatea restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți doar prin lege, art. 73 alin. (3) lit. g) privitor la necesitatea reglementării prin lege organică a stării de asediu și a stării de urgență, art. 100 privitor la decretele Președintelui dar chiar și art. 67 care consacră trei categorii de acte ale Parlamentului și anume: legi, hotărâri și moțiuni. Această din urmă prevedere este importantă în raport cu teza a doua a art. 93 alin. (1) din Legea fundamentală potrivit căreia, după instituirea stării de asediu sau a stării de urgență, Președintele are obligația de natură constituțională, *de a solicita Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea acesteia*. Alin. (2) al art. 93 se referă la *convocarea de drept a Parlamentului într-o asemenea situație, dacă nu se află în sesiune, în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de urgență sau a stării de asediu și la necesitatea ca acesta să funcționeze pe toată durata acestora*.

Așa cum în toate comentariile dispozițiilor constituționale ale art. 93 se susține, rolul Parlamentului trebuie să fie unul covârșitor, în sensul ca prin *hotărârea de încuviințare* să poată interveni asupra Decretului Președintelui de a institui starea de urgență sau starea de asediu, acesta din urmă trebuind să prevadă și perioada de timp pentru care una din acestea se instituie, în acord cu legea organică în materie.

Din coroborarea prevederii constituționale potrivit căreia, regimul stării de asediu și al stării de urgență trebuie reglementat prin *lege organică* cu prevederea constituțională potrivit căreia, restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți se poate realiza *numai prin lege* rezultă că acest regim juridic nu putea fi reglementat printr-o Ordonanță a Guvernului, fie chiar și o Ordonanță de urgență a Guvernului.

---

<sup>35</sup> D. Apostol Tofan, *loc. cit.*, în lucrarea colectivă: *Probleme și soluții legale privind criza COVID -19*, editor O. Dimitriu, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 5 și urm.

Mai amintim doar în acest context, și comentariul profesorului Drăganu, într-o lucrare consacrată *accesului liber la justiție*, potrivit căruia, „în lumina acestor texte constituționale, este limpede că Președintele Republicii nu este autorizat ca, proclamând starea de război sau starea de necesitate, să determine în mod liber ce restrângeri vor fi aduse drepturilor și libertăților cetățenești sau ce atribuții vor trece din competența autorităților civile în cea a autorităților militare, *ci natura și limitele acestor restrângeri vor trebui stabilite în prealabil printr-o lege organică.*”<sup>36</sup>

Și totuși, după cum deja am arătat, pe fondul celei de-a treia mineriade, din ianuarie 1999, situația creată a determinat adoptarea rapidă a O.U.G. nr. 1/21 ianuarie 1999 privind regimul stării de asediu și al stării de urgență (aprobată de Parlament, după aproape 5 ani, prin Legea nr. 453/2004 – subl. ns.) legat de care este interesant de amintit, coincidența dintre data adoptării în ședința de Guvern și data publicării în Monitorul Oficial al României.<sup>37</sup>

Aceasta reprezenta o anomalie legislativă a stării de urgență. La baza instituirii ei pentru prima dată în epoca postcomunistă nu s-a aflat o lege organică, cum stabilește Constituția, ci o ordonanță de urgență a Guvernului, adoptată sub imperiul formei inițiale a Constituției, dar aprobată sub imperiul Constituției revizuite și republicată, ce nu mai permitea aplicarea instituției delegării legislative în această materie.

Cea mai gravă dispoziție a art. 14 din O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și al stării de urgență, care enumeră aspectele ce trebuie prevăzute în Decretul Președintelui de instituire a stării de asediu sau a stării de urgență, introdusă paradoxal, chiar prin Legea de aprobare a acesteia, Legea nr. 453/2004, se referă la „*măsurile de primă urgență care urmează a fi luate*”, fiind vorba de dispoziții ce ar trebui conținute într-un act normativ, cu putere de reglementare primară a relațiilor sociale. Or, prevederile în discuție aflându-se într-o ordonanță de urgență a Guvernului în opinia noastră, deja exprimată, și nu într-o lege adoptată de Parlament, dispozițiile care stabilesc conținutul decretului Președintelui de instituire a stării de urgență prezintă aspecte de neconstituționalitate.

Deoarece tema propusă analizei privește regimul aplicabil principalelor acte normative adoptate în perioada pandemiei nu vom pune în discuție în acest context, nici sesizarea Avocatului Poporului cu privire la neconstituționalitatea unor dispoziții ale O.U.G. nr. 1/1999 și nici Decizia Curții Constituționale a României nr. 152/2020 cu acest obiect.

În consecință, ne rezumăm la câteva aspecte legate de cele două *decrete prezidențiale*, primul de instituire a stării de urgență pe teritoriul României pentru 30 de zile și al doilea de prelungire a acestei stări pentru încă 30 de zile.

Ambele decrete ale Președintelui evocă în preambul, după o amplă motivație a emiterii lor, două Hotărâri ale Consiliului Suprem de Apărare a Țării, ale cărui ședințe nu au fost niciodată făcute publice. De altfel, nici nu a fost anunțată public

<sup>36</sup> T. Drăganu, *Liberul acces la justiție*, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 219.

<sup>37</sup> D. Apostol Tofan, *loc. cit.*, în lucrarea colectivă: *Probleme și soluții legale privind criza COVID -19*, editor O. Dimitriu, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 7.

întrunirea acestei autorități administrative autonome de rang constituțional, în vederea *analizei și propunerii de măsuri pentru instituirea stării de urgență*, așa cum prevede art. 4 lit. b) din Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, cu modificările și completările ulterioare.<sup>38</sup>

În acest sens, amintim că potrivit art. 4 lit. b) din Legea nr. 415/2002, Consiliul Suprem de Apărare a Țării *la solicitarea Președintelui României, analizează și propune măsuri pentru: 1. instituirea stării de asediu sau a stării de urgență în întreaga țară ori în unele localități; 2. declararea mobilizării parțiale sau generale a forțelor armate; 3. respingerea agresiunii armate îndreptate împotriva țării; 4. declararea stării de război și încetarea sa; 5. inițierea, suspendarea sau încetarea acțiunilor militare.*

Prin adoptarea celor două decrete, Președintele României s-a impus ca reprezentant al puterii executive în sfera de competență a autorității legiuitoare, cea din urmă rezumându-se în cazul primului decret la adoptarea unei simple hotărâri de încuviințare a decretului iar în cazul celui de-al doilea decret, de prelungire a stării de urgență, Parlamentul a stabilit unele obligații în sarcina Guvernului, ignorate, însă de acesta.<sup>39</sup>

Astfel, după cum se reține în Decizia Curții Constituționale nr. 152/2020, prin Hotărârea nr. 3/2020, *Parlamentul s-a limitat să încuviințeze măsura, fără a-și îndeplini obligația de a verifica respectarea exigențelor pe care Constituția și legea le impun decretului Președintelui și de a sancționa exercitarea ultra vires a competențelor legale.*<sup>40</sup>

În schimb, prin Hotărârea nr. 4/2020 privind încuviințarea prelungirii stării de urgență, Parlamentul a introdus prevederi exprese stabilind necesitatea ca restrângerea exercițiului drepturilor și al libertăților să se facă numai prin acte normative cu putere de lege, restrângerea să fie motivată, cu respectarea strictă a exigențelor art. 53 alin. (2) din Constituție iar modificările, abrogările sau completările actelor normative cu caracter legal, motivate de prevenirea și combaterea pandemiei de COVID-19, să poată fi dispuse numai prin acte normative cu caracter legal.

În consecință, cele două decrete prezidențiale, rămase „de referință” în sistemul de drept românesc, au avut **caracter normativ** și au impus norme imperative poporului român ce au constat în restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale, două anexe ale acestora prevăzând *măsuri de primă urgență cu aplicabilitate directă* și respectiv, *măsuri de primă urgență cu aplicabilitate graduală*.

Am exprimat rezerve în studiul anterior, pe care le menținem și în prezent, cu privire la competența Președintelui României de a stabili **măsuri** în cele mai

<sup>38</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 494/10.07.2002.

<sup>39</sup> D. Apostol Tofan, *loc. cit.*, în lucrarea colectivă: *Probleme și soluții legale privind criza COVID -19*, editor O. Dimitriu, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 12.

<sup>40</sup> Pct. 105 din Decizia CCR nr. 152/2020 publicată în Monitorul Oficial nr. 387/13.05.2020.

importante domenii de activitate din România, precum: *ordine publică, stare civilă, economie, fonduri europene, sănătate, muncă și protecție socială, justiție, afaceri externe, transporturi și infrastructură, educație și cercetare* concretizate în norme juridice cu putere de lege. Pe de-o parte, acestea au intervenit asupra unor dispoziții legale, inclusiv, de natură organică, iar pe de altă parte, ele au instituit restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți prevăzute de Constituție sau de lege.

Chiar dacă tendința doctrinei, concretizată mai ales, în articolele publicate *online*, ce a urmat emiterii decretelor de instituire a stării de urgență de către Președintele României, a fost de a califica aceste decrete ca fiind *acte administrative cu caracter normativ*, în realitate, prin ele s-a mers mai departe, în sensul că s-a legiferat chiar.

Prin urmare, decretele au conținut *norme cu putere de lege*, situație care nu a fost avută în vedere de art. 93 din Constituție, în contextul instituirii *stării de urgență*, atâta timp, cât intervenția finală revine Parlamentului, așa cum se prevede expres în Legea fundamentală.

Este și motivul pentru care am apreciat că declanșarea unui control în instanța de contencios administrativ nu ar fi fost posibil. Pe de-o parte, deoarece cele două decrete prezidențiale intră în categoria *actelor care privesc raporturile cu Parlamentul*, fiind exceptate de la orice formă de control judecătorec, potrivit art. 126 alin. (6) din Constituție, pe de altă parte, oricum efectele juridice produse fiind limitate în timp, 30 de zile fiecare, orice posibilă soluție judiciară, în caz că ar fi fost permisă nu ar fi putut să prezinte eficiență.

Am privit această situație ca o anomalie legislativă. Dar așa cum se știe, cele două decrete prezidențiale au cunoscut o perioadă de aplicare de 60 de zile, după care *starea de urgență* a fost înlocuită cu *starea de alertă*, în baza unui act cu caracter normativ preexistent la care ne vom referi după o succintă analiză a ordonanțelor militare, ca acte adoptate exclusiv, în perioada stării de urgență, în baza O.U.G. nr. 1/1999.

### 3. 2. Ordonanțele militare adoptate în timpul stării de urgență

O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării asediu și regimul stării de urgență a consacrat în forma sa inițială o categorie specială de acte normative ce puteau fi emise pe perioada stării de asediu sau a stării de urgență, **Ordonanțele militare** precizând autoritățile competente să le emită și cuprinsul acestora.

În urma modificărilor și completărilor aduse prin Legea de aprobare nr. 453/2004, art. 23 din O.U.G. nr. 1/1999 prevede expres că: „*Ordonanțele militare se emit în limitele stabilite prin decretul de instituire a stărilor excepționale, astfel: ...2. pe durata stării de urgență: a) de ministrul administrației și internelor sau de înlocuitorul de drept al acestuia, când starea de urgență a fost instituită pe întregul teritoriu al țării; de ofițerii împuterniciți de ministrul administrației și internelor sau de înlocuitorii legali ai acestora, când starea de urgență a fost instituită în anumite unități administrativ-teritoriale.*”

Potrivit art. 24 al O.U.G. nr. 1/1999, Ordonanța militară sau ordinul (emis de conducătorii altor autorități expres prevăzute într-o altă dispoziție a acesteia – subl. ns.) cuprinde: „a) *titlul și numărul*; b) *autoritatea emitentă*; c) *baza legală a emiterii*; d) *perioada de aplicare*; e) *regulile și măsurile speciale care se dispun în zona în care s-a instituit starea de asediu sau starea de urgență, precum și sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării acestora*; f) *autoritatea abilitată să asigure aplicarea și respectarea dispozițiilor acesteia*; g) *modul de aducere la cunoștința populației*; h) *data, ștampila și semnătura autorității emitente.*”

Pe perioada stării de urgență au fost emise **12 ordonanțe militare** de către ministrul afacerilor interne, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I (prima, în data de 18 martie 2020 iar ultima în data de 13 mai 2020) având ca temei legal, art. 24 din O.U.G. nr. 1/1999 și unele prevederi din Anexele la cele două decrete ale Președintelui de instituire și respectiv, de prelungire a stării de urgență. Iată cum, decretele Președintelui au devenit fundament legal pentru această categorie de acte cu caracter normativ față de care avem rezerve sub aspectul unei posibile integrării a acestora, în ierarhia actelor normative, chiar dacă au fost emise în circumstanțe excepționale, într-o stare de anormalitate în evoluția societății românești. După prima Ordonanță militară semnată de ministrul afacerilor interne, toate celelalte au purtat și girul prim-ministrului.

O analiză chiar și sumară a ordonanțelor militare emise în perioada stării de urgență permite constatarea incertitudinii sub care au fost emise, cea ulterioară modificând-o adesea pe cea anterioară. Cu alte cuvinte, ordonanțele militare s-au modificat unele pe altele, de multe ori.

În doctrină s-a exprimat opinia potrivit căreia, Ordonanțele militare emise în perioada stării de urgență au natura de *acte administrative normative*, cu mențiunea că acestea organizează executarea atât a dispozițiilor O.U.G. nr. 1/1999, cât și a măsurilor prevăzute în decretele de instituire și, respectiv, de prelungire a stării de urgență.<sup>41</sup>

Într-o analiză a **ordonanțelor militare** publicată în mediul online s-a apreciat că: „deși considerăm că în principiu ordonanțele militare presupun reguli generale, impersonale și de aplicabilitate repetată care le-ar încadra în categoria actelor administrative cu caracter normativ, nu este exclusă *de plano* posibilitatea emiterii ca act administrativ individual.”<sup>42</sup>

Avem rezerve față de această poziție, pentru simplu fapt că, în art. 24 din O.U.G. nr.1/1999 care se referă la conținutul unei ordonanțe militare sunt enumerate aspecte care nu ar putea fi cuprinse decât în acte administrative cu caracter normativ precum: „*regulile și măsurile speciale care se dispun*” dar mai ales, „*sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării acestora*”, principiul legalității contravenționalizării fiind

---

<sup>41</sup> D.C. Măță, *Considerații generale în legătură regimul stării de urgență. Repere de doctrină și jurisprudență*, în Dreptul, nr. 8/2020, consultat pe site-ul: <https://sintact.ro/#/publication/151018436>.

<sup>42</sup> B. Coraci, *Ordonanțele militare. Limite, natura juridică și contestare*, la adresa: <https://www.juridice.ro/680249/ordonantele-militare-limite-natura-juridica-si-contestare.html>.

indiscutabil. De altfel, orice sancțiune, nu doar cele contravenționale, trebuie să aibă o bază legală, conținută într-un act normativ.

Deși atât decretul Președintelui de instituire/prelungire a stării de urgență cât și Ordonanța militară sunt acte administrative normative, dacă avem în vedere autoritatea emitentă dar și conținutul acestora, între *decretul de instituire a stării de urgență* și *ordonanța militară* există o importantă deosebire cu privire la posibilitatea exercitării controlului de legalitate de către instanța de contencios administrativ.

Așa cum am arătat în contextul analizei celor două decrete ale Președintelui, de instituire și respectiv, de prelungire a stării de urgență, fiind acte administrative emise în raporturile cu Parlament, acestea intră sub incidența art. 126 alin. (6) din Constituție, și respectiv, a art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și nu pot fi supuse controlului instanțelor de contencios administrativ dar nici unei alte forme de controlul judecătoresc. Cu alte cuvinte, decretul Președintelui de instituire a stării de urgență care poate produce efecte juridice doar pe perioada a 30 de zile nu poate fi supus vreunei alte forme de control decât celui parlamentar consacrat de art. 93 teza a doua din Constituție.

În schimb, *Ordonanțele militare*, fiind acte administrative emise pentru aplicarea regimului stării de urgență, pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ cu mențiunea că, raportat la dispozițiile art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, în aceste litigii nu sunt aplicabile prevederile art. 14 din acest act normativ privind suspendarea executării actului administrativ unilateral în etapa administrativă a soluționării procedurii prealabile.<sup>43</sup>

Cu toate acestea, chiar judecarea unei acțiuni în contencios administrativ pe durata stării de urgență ar fi fost suspendată de drept, în temeiul Decretului Președintelui nr. 195/2020 până la încetarea stării de urgență sau încetarea dispozițiilor Decretului privind suspendarea judecării cauzelor sau până la includerea acestui tip de litigii în rândul cauzelor de o urgență deosebită care s-ar fi judecat și în acea perioadă potrivit Hotărârii colegiului de conducere al curții de apel. Ulterior încetării stării de urgență și măsurile impuse prin Ordonanțele militare încetau putând fi introduse acțiuni în despăgubiri.<sup>44</sup>

În ceea ce privește, ipoteza controlului în contencios administrativ al Ordonanțelor militare, chiar dacă instanțele ar fi continuat să judece în condiții de normalitate pe perioada stării de urgență, durata scurtă de aplicare, doar pe perioada stării de urgență, a unei Ordonanțe militare așa cum a fost și cazul Hotărârilor Guvernului de instituire a stării de alertă, adoptate succesiv, la o perioadă de 30 de zile, de care ne vom ocupa ulterior a demonstrat că și controlul instanței de contencios administrativ este lipsit de orice eficacitate, atâta timp cât pe perioada producerii de efecte juridice nu poate fi finalizată nici măcar judecata în fond.

<sup>43</sup> D.C. Mătă, *loc. cit.*, în Dreptul, nr. 8/2020, consultat pe site-ul: <https://sintact.ro/#/publication/151018436>.

<sup>44</sup> B. Coraci, *Ordonanțele militare. Limite, natura juridică și contestare*, la adresa: <https://www.juridice.ro/680249/ordonantele-militare-limite-natura-juridica-si-contestare.html>.

### 3. 3. Acte normative anterioare pandemiei, modificate în 2020

O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și al stării de urgență nu a reprezentat singurul act normativ aplicabil în vederea instituirii unei *măsuri excepționale*, la momentul la care starea de urgență a fost instituită pentru prima dată în România, în baza Constituției din 1991, republicată în 2003.

Dispoziții în această materie erau cuprinse și în Legea apărării naționale nr. 45/1994, în Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, în O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență.<sup>45</sup>

Pentru intervenția în teritoriu se impune amintită O.G. nr. 88/2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare pentru situații de urgență<sup>46</sup>

În cea mai recentă ediție a unui amplu comentariu al Legii fundamentale, elaborată de specialiști pe fiecare domeniu din cele consacrate de Constituție, autorul arată că, între anii 1999 și 2021 au fost adoptate mai multe acte normative care reglementează *situațiile excepționale ce pot apărea și modul lor de gestionare*. În funcție de gravitatea lor, au fost stabilite patru situații ce pot fi gestionate la trei niveluri. Astfel, avem *starea de asediu și starea de urgență* – cel mai ridicat nivel de pericol –, care sunt de competența Președintelui României; *situația de urgență* – cu un nivel ridicat de pericol – de competența Guvernului și *starea de alertă* – cu nivelul cel mai scăzut de pericol – dat tot în competența de gestionare a Guvernului.<sup>47</sup>

*Starea de alertă* definită în art. 2 lit. f) din O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, cu modificările și completările ulterioare<sup>48</sup> se referea „la punerea de îndată în aplicare a planurilor de acțiuni și măsuri de prevenire, avertizare a populației, limitare și înlăturare a consecințelor situației de urgență.”

Prin O.U.G. nr. 68/14 mai 2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu incidență în domeniul managementului situațiilor de urgență și al protecției civile<sup>49</sup> publicată chiar în ziua în care a fost adoptată și înainte cu o zi de încetarea efectelor Decretului Președintelui nr. 240/2020 de prelungire a stării de urgență pe teritoriul național, art. 2 lit. f) care definea *starea de alertă* a fost expres abrogat. Prin acest act normativ s-a intervenit asupra art. 4 al O.U.G. nr. 21/2004 stabilindu-se că: „pe durata *situațiilor de urgență sau a stărilor potențial generatoare de situații de urgență se întreprind, în condițiile legii, după caz, acțiuni și măsuri pentru: a) avertizarea populației, instituțiilor și agenților economici din zonele de pericol; b) declararea stării de alertă...*”.

---

<sup>45</sup> C. Ionescu, în C. Ionescu, C.A. Dumitrescu (coord.), *Constituția României. Comentarii și explicații*, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 973.

<sup>46</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 544/1.09.2001.

<sup>47</sup> Șt. Deaconu, în I.Muraru, E.S.Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României. Comentariu pe articole*, ed. 3, Ed. C.H.Beck, București, 2022, p. 805.

<sup>48</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 361/26.04.2004.

<sup>49</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 391/14.05.2020.



De asemenea, prin O.U.G. nr. 68/14 mai 2020 la art. 4 ale cărui alineate 2,3,4,5 și 6 le-a abrogat expres a adăugat alte 6 noi alineate completând astfel Capitolul I al O.G. nr. 21/2004. Se impune în acest context, precizarea că, în urma sesizării Avocatului Poporului, art. 4 al O.U.G. nr. 21/2004 a fost declarat neconstituțional prin Decizia Curții Constituționale nr. 157/13.05.2020.<sup>50</sup>

Potrivit art. 4<sup>1</sup> al O.U.G. 21/2020: „**Starea de alertă** reprezintă răspunsul la o situație de urgență de amploare și intensitate deosebite, determinată de unul sau mai multe tipuri de risc, constând într-un ansamblu de măsuri cu caracter temporar, proporționale cu nivelul de gravitate manifestat sau prognozat al acesteia și necesare pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa vieții, sănătății persoanelor, mediului înconjurător, valorilor materiale și culturale importante ori a proprietății.”

După modelul instituirii stării de urgență, potrivit art. 93 alin. (1) din Constituție, legiuitorul delegat a prevăzut în continuare că, **starea de alertă** se poate declara la nivelul unei localități sau la nivelul întregii țări.

În acord cu prevederile art. 5 din O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la durata stării de urgență, **starea de alertă** poate fi declarată pe o „*perioadă limitată de timp, care nu poate fi mai mare de 30 de zile*”. În funcție de analiza factorilor de risc, starea de alertă poate fi prelungită pentru o perioadă de timp suplimentară, nu mai mult de 30 de zile. Ea poate să înceteze înainte de termen, tot în funcție de analiza **factorilor de risc** care trebuie priviți cumulativ și sunt enumerați explicit ca fiind: „*amploarea situației de urgență, respectiv, manifestarea generalizată a tipului de risc la nivel local, al municipiului București, județean sau național; b) intensitatea situației de urgență, respectiv viteza de evoluție, înregistrată sau prognozată, a fenomenelor distructive și gradul de perturbare a stării de normalitate; c) insuficiența și/sau inadecvarea capacităților de răspuns; d) densitatea demografică în zona afectată de risc; e) existența și gradul de dezvoltare a infrastructurii adecvate gestionării tipului de risc.*”

În ceea ce ne privește, considerăm noțiunile „*stare de alertă*” și „*factori de risc*”<sup>51</sup> ca intrând în categoria **conceptelor juridice nedeterminate**, adică a acelor noțiuni cu un înțeles larg și relativ determinat, a căror semnificație este lăsată la libera apreciere a celui chemat să aplice norma juridică în care se regăsesc, acesta beneficiind astfel de o *putere discreționară* considerabilă, dincolo de care se ajunge la *exces de putere*.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 397/15.05.2020.

<sup>51</sup> Potrivit art. 2 lit. i) din O.U.G. nr. 21/2004, **factorii de risc** reprezintă un „*fenomen, proces sau complex de împrejurări congruente, în același timp și spațiu, care pot determina sau favoriza producerea unor tipuri de risc,*” definiție caracterizată printr-un foarte mare grad de generalitate.

<sup>52</sup> Pentru detalii cu privire la teoria **conceptelor juridice nedeterminate** și la definiția *puterii discreționare*: D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. 5, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 10 și urm.

Mai mult decât atât, apreciem că *starea de alertă* reprezintă tot o *măsură excepțională*, ce caracterizează o perioadă de anormalitate în evoluția unei societăți iar declararea sa, imediat după încheierea stării de urgență instituită și prelungită o dată, de Președintele României reprezintă modalitatea prin care a fost eludată necesitatea ca intrând în categoria *măsurilor excepționale* și aceasta să fi beneficiat de un fundament constituțional.

De altfel, după cum în doctrină s-a menționat, spre deosebire de *starea de asediu* și *starea de urgență*, **starea de alertă** este reglementată în mod exclusiv la nivel infra constituțional în scopul luării unor măsuri organizate la nivel național, județean sau local pentru înlăturarea ori diminuarea unor pericole de un nivel mai redus. Ne fiind inclusă în categoria *situațiilor excepționale* reglementate de Constituție, **starea de alertă** nu poate permite măsuri derogatorii privind exercițiul unor drepturi sau libertăți fundamentale.<sup>53</sup>

Or, faptul că declararea stării de alertă s-a realizat în temeiul unor acte normative la care ne vom referi în continuare, pentru circa 22 de luni, în completarea celor două luni de stare de urgență, cât a durat starea de anormalitate datorată pandemiei de coronavirus, și a fost marcată de restrângerea unor drepturi și libertăți fundamentale de o manieră mai radicală decât în timpul stării de urgență, demonstrează afectarea implicită a dispozițiilor constituționale în materie.

**Factorii de risc** expres enumerați în art. 4<sup>3</sup> introdus în textul O.U.G. nr. 21/2004 prin O.U.G. nr. 68/14 mai 2020 publicată chiar înainte cu o zi de încheierea *stării de urgență* demonstrează inconsistența cunoștințelor pe care guvernării acelor vremuri obligați să gestioneze pandemia de coronavirus o aveau în domeniu. Sunt formulări generale, lipsite de substanță, cu un mare grad de generalitate gândite să permită o extrem de largă marjă de apreciere în constatarea existenței lor cumulative.

Prin completările aduse de O.U.G. nr. 68/2020, O.U.G. nr. 21/2004, s-a stabilit că, declararea **stării de alertă la nivel local**, prelungirea sau încetarea acesteia reprezintă o atribuție a *comitetului local pentru situații de urgență*, cu acordul prefectului. *Comitetul județean pentru situații de urgență* are atribuția de a declara, de a prelungi sau de a decide încetarea **stării de alertă la nivelul uneia sau mai multor localități din județ ori la nivelul întregului județ**, cu acordul ministrului afacerilor interne, existând și un *Comitet al Municipiului București pentru Situații de Urgență* care declară **starea de alertă la nivelul municipiului București**, cu acordul ministrului afacerilor interne. În sfârșit, și la nivel central există un *Comitet național pentru situații de urgență* care are atribuția de a declara, prelungi sau decide încetarea **stării de alertă la nivelul mai multor județe ori la nivel național**, cu acordul prim-ministrului. Toate aceste hotărâri privind declararea, prelungirea sau încetarea stării de alertă se fundamentează pe *analiza factorilor de risc* de către grupurile de suport tehnico-științific constituite pe tipuri de risc.

---

<sup>53</sup> D.C. Măță, *Considerații generale în legătură regimul stării de urgență. Reper de doctrină și jurisprudență*, în *Dreptul*, nr. 8/2020, consultat pe site-ul: <https://sintact.ro/#/publication/151018436>.

Sunt prevederi introduse într-un act normativ anterior declanșării pandemiei, în vederea consacării cadrului legal, luării unor măsuri de combatere a riscului creat de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, considerate adecvate de către guvernanți. Două constatări se desprind din aceste dispoziții.

Pe de-o parte, observăm stricta subordonare instituită, structurilor create pentru declararea stării de alertă, prin consacarea unui acord expres din partea unui reprezentat al administrației publice centrale, al administrației de stat în teritoriu, în contradicție cu principiul *autonomiei locale* de rang constituțional.<sup>54</sup>

Este reglementată astfel o formă de subordonare, specifică principiului centralizării administrative<sup>55</sup>, absența *acordului prefectului, ministrului afacerilor interne, prim-ministrului* ducând la imposibilitatea declarării stării de alertă. Reținem însă, în acest context, pentru a sublinia inconsecvența legiuitorului delegat, că, potrivit art. 8<sup>1</sup> al O.U.G. nr. 21/2004, *Comitetul național pentru situații de urgență se află sub conducerea nemijlocită a prim-ministrului*, în calitate de **președinte**, adică chiar a celui care trebuie să-și dea acordul pentru declararea stării de urgență, acord ce presupune intervenția unei autorități exterioare celei care-l solicită. Astfel, *acordul* exprimă consimțământul cerut de lege pentru emiterea unui act administrativ de către o autoritate administrativă și poate fi: prealabil, concomitent sau posterior emiterii.<sup>56</sup>

Pe de altă parte, așa cum deja am subliniat, factorii de risc enumerați prezintă un grad de generalitate ridicat, conducând spre o largă de marjă de apreciere din partea celor care propun declararea stării de alertă.

În plus, „*la declararea stării de alertă și pe durata acesteia, comitetele pentru situații de urgență hotărăsc aplicarea, în condițiile legii, a uneia sau mai multor măsuri pentru creșterea capacității de răspuns, pentru asigurarea rezilienței comunităților și pentru diminuarea impactului tipului de risc.*” Sunt texte care îndeamnă la reflecție datorită neclarității, impreciziei, lipsei de concizie a conținutului lor.

Printr-o dispoziție cel puțin discutabilă din punctul nostru de vedere, introdusă tot în completarea O.U.G. nr. 21/2004, prin O.U.G. nr. 68/2020, exact la finalul stării de urgență se mai stabilește că, *măsurile aplicate pe durata stării de alertă* potrivit prevederilor de mai sus *se reevaluează în cazul instituirii stării de urgență* potrivit art. 93 din Constituția României, republicată, *în baza analizei factorilor de risc* deja enumerați.

Cu alte cuvinte, în perioada stării de alertă, oricând în baza unei aprecieri extrem de generale determinată de analiza factorilor de risc poate fi decisă instituirea *stării de urgență*, de către Președintele României, în condițiile art. 93 din Constituție.

---

<sup>54</sup> Pentru detalii cu privire la *principiul autonomiei locale*: D. Apostol Tofan, vol. I, *op. cit.*, 2020, p. 238.

<sup>55</sup> Pentru detalii cu privire la *principiul centralizării administrative*: D. Apostol Tofan, vol. I, *op. cit.*, 2020, p. 233.

<sup>56</sup> A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 59. Pentru detalii cu privire la *acord*: D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, ed. 5, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 28.

Sub aspectul naturii juridice a **comitetelor pentru situații de urgență**, și respectiv, a actelor adoptate de acestea, ele sunt calificate ca fiind „*organisme interinstituționale cu rol decizional în managementul situațiilor de urgență*”, *hotărârile lor având caracter obligatoriu pentru destinatari*.

În ceea ce privește **actele administrative normative** adoptate de Comitetul Național pentru situații de urgență, potrivit art. 42<sup>1</sup> al O.U.G. nr. 21/2004 introdus prin O.U.G. nr. 63/2021<sup>57</sup>, **Hotărârile Comitetului Național cu caracter normativ** emise în aplicarea prevederilor care stabilesc principalele atribuții exercitate de Comitetul național, *se publică de îndată în Monitorul Oficial al României, Partea I*. Prin excepție, în situații deosebite care nu suferă întârziere...*hotărârile Comitetului Național cu caracter normativ „se aplică de îndată și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, imediat ce acest lucru este posibil.” „Situațiile deosebite care nu suferă întârziere, precum și aplicarea de îndată sunt consemnate în cuprinsul hotărârii Comitetului Național.”*

**Hotărârile Comitetului Național cu caracter normativ pot fi atacate în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.**

Un alt text anterior conținut în art. 42 al O.U.G. nr. 21/2004 ce fusese modificat prin O.U.G. nr. 68/2020, cu privire la regimul aplicabil „*hotărârilor prin care se declară, se prelungește sau încetează starea de alertă, precum și cele prin care se stabilește aplicarea unor măsuri pe durata stării de alertă*” a fost declarat ca inaplicabil, alături de alte dispoziții ale O.U.G. nr. 21/2004, printr-o dispoziție a Legii nr. 55/2020 adoptată cu privire la pandemie, în regim de urgență, imediat după încetarea stării de urgență, la care ne vom referi succint, în cele ce urmează.

### **3. 4. Legi ale Parlamentului adoptate în pandemie**

Chiar în ziua *încetării stării de urgență* a fost publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.<sup>58</sup> Potrivit art. 78 din Constituție, Legea nr. 55/2020 a intrat în vigoare la 3 zile de la data publicării.

Situație rar întâlnită, Legea nr. 55/2020 este însoțită de un preambul care conține aspectele prin care Parlamentul motivează necesitatea adoptării sale, art. 34 alin. (5) din legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare<sup>59</sup> stabilind necesitatea publicării expunerii de motive în Monitorul Oficial al României, Partea I sau „prezentarea pe internet de către autoritatea emitentă”.

În preambulul legii este menționat expres art. 53 din Constituție privitor la **restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți** care a impus adoptarea unei legi de către Parlament, „*în contextul situației de criză generate de pandemia de*

<sup>57</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 643/30.06.2021.

<sup>58</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 396/15.05.2020.

<sup>59</sup> Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260/21.04.2010.

COVID-19”, care să stabilească „măsuri restrictive, cu caracter esențialmente temporar și după caz, gradual, proporționale cu nivelul de gravitate prognozat sau manifestat al acesteia, necesare pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa drepturilor convenționale, unionale și constituționale la viață, integritate fizică și sănătate ale oamenilor, în mod nediscriminatoriu, și **fără a aduce atingere existenței altor drepturi sau libertăți fundamentale.**”

Potrivit art. 1 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, „**măsurile restrictive de drepturi**,..., precum și, după caz, cele de renunțare sau de relaxare a acestora se dispun cu respectarea **principiului egalității de tratament juridic pentru situații identice sau comparabile.**”

Textul consacră *principiul egalității* prevăzut în art. 7 C. adm., principiu general al dreptului exprimat atât legal cât și doctrinar și jurisprudențial, prevăzut ca principiu și în art. 20 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Egalitatea s-a cristalizat în timp, atât ca principiu de drept, cât și ca drept fundamental și categorie juridică, ea însemnând în primul rând, oferirea de *șanse egale* tuturor cetățenilor. Egalitatea înseamnă **nediscriminare**. De aceea, art. 16 din Constituția României trebuie interpretat și aplicat în concordanță cu art. 4 alin. (2) din Constituție, criteriile de nediscriminare enumerate în acest ultim text constituțional, prevăzute și în art. 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, stau la baza aplicării *principiului egalității*; art. 16 instituie principiul egalității iar art. 4 stabilește criteriile după care se realizează această egalitate.<sup>60</sup>

Definiția **stării de alertă** din art. 2 al Legii nr. 55/2020 este identică cu definiția **stării de alertă** din art. 4<sup>1</sup> din O.U.G. nr. 21/2004 sus-menționat, existând un paralelism în legiferare, nepermis potrivit art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Dispoziții similare cu cele deja menționate din O.U.G. nr. 21/2004 privitoare la declararea stării de alertă și la factorii de risc ce trebuie analizați se regăsesc și în Legea nr. 55/2020.

De altfel, este fără îndoială că, sub aspectul *urgenței în legiferare*, pandemia a mobilizat atât **Guvernul** să intervină asupra reglementării deja existente în materie, O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, actul normativ adoptat, O.U.G. nr. 68/2020, fiind publicat în data de **14 mai 2020**, cât și **Parlamentul** să adopte Legea nr. 55/2020 publicată în data de **15 mai 2020**<sup>61</sup>, dar intrată în vigoare după 3 zile, potrivit art. 78 din Constituție.

Mai mult decât atât, prin alin. (2) al art. 72 din Legea nr. 55/2020 s-a prevăzut expres că, anumite dispoziții din O.U.G. nr. 21/2004 nu sunt aplicabile, deși o parte considerabilă a acestora fusese abrogată expres prin O.U.G. nr. 68/2020.

<sup>60</sup> Șt. Deaconu, *Drept constituțional*, ed. 4, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 167 și urm.

<sup>61</sup> „O.U.G. nr. 68/2020 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 391 la data de 14 mai 2020, ulterior adoptării de Camera decizională la data de 13 mai 2020 a Legii nr. 55/2020, așa cum reiese din fișa legislativă a actului normativ, dar anterior publicării acestei legi în Monitorul Oficial al României, Partea I, la data de 15 mai 2020” se reține la pct. 30 al Deciziei Curții Constituționale nr. 392/8.06.2021.

Dubla reglementare a fost acceptată și de jurisdicția constituțională care prin Decizia nr. 392/2021<sup>62</sup> a constatat neconstituționalitatea chiar a art. 72 alin. (2) cu privire la art. 42 din O.U.G. nr. 21/2004 dar și a art. 72 alin. (1) din Legea nr. 55/2020 reținea în considerentele sale: „În același timp, caracterul special al contextului pandemiei de COVID-19 și necesitatea unei intervenții prompte și adecvate a autorităților au impus, totodată, reglementarea stării de alertă în cuprinsul Legii nr. 55/2020, în mod distinct față de prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență...”.

Art. 4 al Legii nr. 55/2020 a prevăzut că **starea de alertă se instituie prin Hotărâre a Guvernului**, la propunerea ministrului afacerilor interne, pe o perioadă de maxim 30 de zile și poate fi prelungită, pentru motive temeinice, pentru cel mult 30 de zile, în aceleași condiții. Asemeni, stării de urgență, *starea de alertă poate fi instituită pe întreg teritoriul țării sau doar la nivelul unor unități administrativ-teritoriale*, după caz. Dispozițiile conținute în alin. (3) și (4) ale art. 4 din Legea nr. 55/2020 prin care era consacrat un control parlamentar asupra instituirii stării de alertă pe cel puțin jumătate din localitățile țării, și-au încetat efectele juridice în urma unei excepții de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului, ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 457/25 iunie 2020.<sup>63</sup>

O dispoziție importantă prin consecințele sale juridice se regăsește în alin. (5) al art. 4 din Legea nr. 55/2020 care stabilește că „*valabilitatea documentelor eliberate de instituțiile și autoritățile publice, precum și de entitățile private autorizate conform legii se menține pe toată perioada stării de alertă, precum și pentru o perioadă de 90 de zile de la încetarea acestei stări.*”<sup>64</sup>

În capitolul II al Legii nr. 55/2020 sunt reglementate **măsurile sectoriale** ce urma să fie luate în perioada pandemiei în domeniul economic, al sănătății, al muncii și protecției sociale, al transporturilor și infrastructurii, al educației și cercetării, al tineretului și sportului, al culturii și cultelor, al insolvenței, precum și în domeniul executării pedepselor, măsurilor educative și a altor măsuri dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal.

Din analiza unora dintre măsurile sectoriale introduse prin dispozițiile Legii nr. 55/2020 rezultă o largă marjă de apreciere lăsată la libertatea celor chemați să aplice aceste norme.

Art. 6 din Legea nr. 55/2020 prevede **conținutul Hotărârilor Guvernului** prin care se declară ori se prelungeste **starea de alertă** și anume: „*baza legală, perioada stării de alertă; măsuri pentru creșterea capacității de răspuns, asigurarea rezilienței comunităților și diminuarea impactului tipului de risc necesar a fi*

<sup>62</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 688/12.07.2021 (pct. 20 al Deciziei).

<sup>63</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 578/01.07.2020.

<sup>64</sup> Pentru o analiză a consecințelor acestei prevederi: G. Manu, *Regimul special de prelungire a valabilității documentelor eliberate de instituții, autorități publice și entități private autorizate în perioada stării de urgență și de alertă*, în Dreptul, nr. 8/2020, consultat pe site-ul <https://sintact.ro/#/publication/151018438>.

*aplicate, condițiile concrete de aplicare și destinatarii acestor măsuri; instituțiile și autoritățile publice care pun în aplicare sau urmăresc respectarea aplicării măsurilor, după caz.”*

Un text important conținut în art. 13 lit. a) din Legea nr. 55/2020 care a afectat profund cetățenii în perioada restricțiilor introduse prin declararea stării de alertă, mai constrângător decât unele măsuri luate în perioada stării de urgență, de rang constituțional s-a referit la „*obligativitatea purtării măștii de protecție în spațiile publice, spațiile comerciale, mijloacele de transport în comun și la locul de muncă*” astfel cum a fost modificat prin O.U.G. nr. 192/2020.<sup>65</sup>

Reținem însă în acest context că, prin Decizia Curții Constituționale nr. 50/15 februarie 2022<sup>66</sup> a fost admisă excepția de neconstituționalitate cu privire la această dispoziție, implicit la *obligativitatea purtării măștii de protecție, oriunde în afară de propria locuință*. Dar constatarea neconstituționalității acestei măsuri a intervenit după mai bine de un an și 10 luni de aplicare a măsurii.

Prin Legea nr. 221/2021<sup>67</sup> a fost introdus un art. 21<sup>1</sup> la Legea nr. 55/2020 prin care s-au stabilit mai multe beneficii sub forma unor drepturi speciale acordate persoanelor care se vaccinează împotriva COVID-19.

Mai mult decât atât, prin O.G. nr. 19/2021<sup>68</sup> a fost aprobată organizarea Loteriei de vaccinare, ca măsură pentru încurajarea vaccinării. Constatăm dintr-o perspectivă critică în acest context, că, printr-o ordonanță simplă a Guvernului ce poate conține doar norme specifice unei legi ordinare a fost completată Legea nr. 55/2020, lege organică a Parlamentului.

În vederea punerii în aplicare a măsurilor prevăzute, prin art. 71 al Legii nr. 55/2020 a fost consacrată **atribuția Guvernului de a adopta hotărâri**, la propunerea ministerelor de resort sau a CNSSU și a **ministerelor și celorlalte autorități responsabile**, de a emite **ordine și instrucțiuni**, la propunerea CNSSU.

În considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 392/2021 se apreciază că dispozițiile art. 72 alin. (2) din Legea nr. 55/2020, cu referire la art. 42 alin. (3) din O.U.G. nr. 21/2004 precum și soluția legislativă din art. 72 alin. (1) din Legea nr. 55/2020, privitoare la completarea „*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, fiind contrare prevederilor art. 1 alin. (5), art. 21 și ale art. 52 alin. (1) din Constituție.*”

Pe parcursul anului 2020, în contextul pandemiei, au mai fost adoptate și alte legi pentru rezolvarea unor probleme punctuale, cu caracter special precum: Legea nr. 19/2020 privind acordarea unor zile libere părinților pentru supravegherea copiilor,

<sup>65</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1042/06.11.2020.

<sup>66</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291/25.03.2022.

<sup>67</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 732/26.07.2021.

<sup>68</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 834/31.08.2021.

în situația închiderii temporare a unităților de învățământ<sup>69</sup>, Legea nr. 35/2020 privind acordarea unui ajutor financiar familiilor pentru plata serviciilor oferite de bonă<sup>70</sup> sau Legea nr. 62/2020 pentru aplicarea unor facilități de la plata chiriei pentru perioada stării de urgență.<sup>71</sup> În ceea ce privește ultima reglementare, caracterul neconstituțional este evident, ea fiind adoptată și publicată după încheierea stării de urgență și conținând dispoziții cu privire la întregul an 2020. Dar este fără îndoială că perioada de anormalitate prin care a România a trecut alături de majoritatea statelor de pe glob a determinat adoptarea de acte normative care la o analiză atentă ridică diferite probleme, mai ales, din perspectiva constituționalității lor.

De altfel, așa cum am arătat deja unele dintre textele legale adoptate au fost afectate de decizii de neconstituționalitate, în urma ridicării excepției de neconstituționalitate, cu predilecție, în instanțele de contencios administrativ.

Un alt act normativ care ne-a reținut atenția datorită problemelor apărute în aplicarea sa, republicată după doar 2 luni și 10 zile (practică rar întâlnită – subl. ns.) a fost Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic.<sup>72</sup>

Modificările aduse prin Legea nr. 210/25.09.2020<sup>73</sup> și care au determinat republicarea au fost relativ sumare, privitoare la trei alineate din trei articole ale legii care priveau controlul judecătoresc asupra actelor administrative normative emise în aplicarea unor măsuri stabilite prin Legea nr. 136/2020.

În spiritul art. 53 din Constituție, mult evocat și din păcate, adeseori încălcat în perioada pandemiei, art. 2 al Legii nr. 136/2020 stabilea că, măsurile se dispun și se aplică *„exclusiv pentru apărarea sănătății publice, cu respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor și a ordinii publice. Toate măsurile dispuse în baza prezentei legi vor fi proporționale cu situația care le-a determinat, limitate în timp la aceasta și aplicate în mod nediscriminatoriu.”*

Un întreg articol al legii este consacrat unor noțiuni de specialitate precum: *carantina persoanelor, carantina zonală, izolarea, risc iminent, contaminarea, infectarea, risc epidemiologic, persoană suspectă, epidemie, pandemie, boală transmisibilă* etc.

Art. 6 din Legea nr. 136/2020 enumeră *situațiile de risc epidemiologic și biologic* pentru care se instituie **măsurile** pe care actul normativ le prevede: a) *epidemie declarată prin ordin al ministrului sănătății*; b) *urgență de sănătate publică de importanță internațională certificată prin hotărârea Comitetului Național pentru Situații de Urgență, în baza declarației Organizației Mondiale a Sănătății*; c) *pandemie declarată de Organizația Mondială a Sănătății și certificată*

<sup>69</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 209/14.03.2020.

<sup>70</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 271/01.04.2020.

<sup>71</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 425/21.05.2020.

<sup>72</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 634/18.07.2020. Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 884/28.09.2020.

<sup>73</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 884/28.09.2020.



*prin hotărâre de Comitetul Național pentru Situații de Urgență; d) cazul de risc epidemiologic și biologic iminent identificat și constatat de structurile aflate în coordonarea Departamentului pentru Situații de Urgență sau de către instituțiile aflate în subordinea Ministerului Sănătății.”*

Legea nr. 136/2020 stabilește **autoritățile competente** să ia măsurile prevăzute în conținutul său, **categoriile de acte administrative** emise de aceste autorități și **regimul juridic aplicabil** acestora. Legat de controlul lor judecătoresc, urmare a neclarităților apărute în practică cu privire la instanța competentă s-au adus anumite modificări prin Legea nr. 210/2020, după cum deja am menționat.

**Direcțiile de sănătate publică** județene, respectiv, a municipiului București **emit decizii** prin care iau măsura izolării, în cazul în care „persoanele care prezintă semne și simptome sugestive specifice definiției de caz” sau au fost deja confirmate cu infecția dar nu prezintă simptome refuză să se izoleze la domiciliu sau la o altă locație aleasă.

În aplicarea măsurilor stabilite de Legea nr. 136/2020, **șeful Departamentului pentru Situații de Urgență** sau **o persoană desemnată** de acesta **emite ordine** care „se publică pe site-urile oficiale ale Ministerului Afacerilor Interne, Departamentului pentru Situații de Urgență și Inspectoratului General pentru Situații de Urgență.” **Ordinele cu caracter normativ** se publică, de îndată, în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Aceste acte administrative „*pot fi contestate de către orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim la instanța competentă, în condițiile prezentei legi.*”

Potrivit art. 15 alin. (4) astfel cum a fost modificat prin O.U.G. nr.63/29.06.2021<sup>74</sup>: „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.*”

Prin Decizia Curții Constituționale nr. 369/5.07.2022<sup>75</sup> s-a admis excepția de neconstituționalitate, constatându-se că sintagma „în termen de 5 zile de la data publicării actului administrativ” din art. 15 alin. (4) din Legea nr. 136/2020 este neconstituțională.

După cum reține jurisdicția constituțională în considerentele deciziei sale, legiuitorul delegat a modificat soluția legislativă inițială stabilind în mod expres, **„obligativitatea publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a tuturor actelor cu caracter normativ, inclusiv a hotărârilor Comitetului**

<sup>74</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 643/30.06.2020.

<sup>75</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1060/2.11.2022.

**Național pentru Situații de Urgență**, prin care se instituie, se modifică ori se dispune încetarea măsurilor din Legea nr. 136/2020.” Legiuitorul delegat a avut în vedere inclusiv *necesitatea asigurării accesului liber la justiție*”, nepublicarea „provocând consecințe grave asupra *interesului public și a securității raporturilor juridice, fiind create premisele încălcării dreptului fundamental privind accesul liber la justiție.*”

În baza unor repere jurisprudențiale evocate în considerentele deciziei, Curtea apreciază că restrângerea exercițiului dreptului persoanei de a ataca în justiție actele administrative cu caracter normativ vizând măsurile reglementate de Legea nr. 136/2020, până la afectarea substanței înseși a acestui drept, este contrară prevederilor constituționale ale art. 21, ale art. 52 și ale art. 126 alin. (6) care garantează controlul judecătoresc al actelor administrative emise de autoritățile publice, atât timp cât acestea nu fac parte din excepțiile prevăzute în mod limitativ de textul constituțional.

Art. 15 al Legii prevede în detaliu, instanța competentă să soluționeze acțiunea în anulare, „*curtea de apel, secția de contencios administrativ și fiscal, în a cărei rază teritorială se află sediul autorității competente*”, exceptarea procedurii prealabile și unele reguli procedurale speciale, inclusiv termene scurte pentru soluționare. Recursul este de competența instanței supreme, în complet de 5 judecători constituit în cadrul Secției de contencios administrativ și fiscal, această din urmă precizare fiind adăugată de Legea nr. 210/2020 prin care s-a dispus republicarea. Hotărârea definitivă de anulare a unui act administrativ cu caracter normativ emis în baza Legii nr. 136/2020 se publică în 24 de ore de la pronunțare în Monitorul Oficial al României, potrivit procedurii prevăzute în acest sens de art. 23 din Legea contenciosului administrativ.

Art. 16 și art. 17 din Legea nr. 136/2020 reglementează posibilitatea unei acțiuni împotriva unui **act administrativ individual** emis în baza legii, într-un termen foarte scurt, de 24 de ore, instanța competentă fiind judecătoria în a cărei circumscripție domiciliază sau își are reședința ori „judecătoria în a cărei circumscripție este situat spațiul sau unitatea sanitară în care este izolată” persoana care se consideră vătămată, acțiunea fiind scutită de taxa de timbru.

O interesantă analiză în doctrina recentă privește posibilitatea ridicării excepției de nelegalitate cu privire la un act administrativ individual emis potrivit art. 7 sau art. 8 din Legea nr. 136/2020.<sup>76</sup>

### 3. 5. Hotărâri ale Guvernului de instituire a stării de alertă

O ultimă categorie de **acte administrative cu caracter normativ**, emise în *circumstanțele excepționale* generate de pandemie, cu privire la care mai facem câteva precizări o reprezintă Hotărârile Guvernului, nu puține la număr, prin care s-a

---

<sup>76</sup> M.C. Cliza, C.-C. Ulariu, *Scurte considerații în legătură cu posibilitatea invocării excepției de nelegalitate în contextul dispozițiilor art. 17 din Legea nr. 136/2020*, în *Dreptul*, nr. 3/2021, consultat pe site-ul: <https://sintact.ro/#/publication/151020305>.

instituit și ulterior s-a prelungit, la fiecare 30 de zile, **starea de alertă**, în temeiul dispozițiilor Legii nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

Analiza regimului juridic aplicabil **hotărârilor Guvernului** adoptate în contextul aplicării prevederilor Legii nr. 55/2020 este firesc să pornească de la Decizia Curții Constituționale nr. 157/2020, la care deja ne-am referit, prin care s-a constatat, neconstituționalitatea dispozițiilor care obligau la necesitatea supunerii acestor Hotărâri ale Guvernului, aprobării Parlamentului.

Astfel, în cazul Hotărârii Guvernului nr. 394/2020 privind **declaraarea stării de alertă** și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19<sup>77</sup>, începând cu data de 18 mai 2020 s-a instituit starea de alertă pe întreg teritoriul țării, pe o durată de 30 de zile. Cu referire la această hotărâre a Guvernului, dispozițiile legale criticate folosesc noțiunile de „*încuviințare*” și „*modificare*” de către Parlament, printr-o hotărâre. În acest sens, a fost adoptată Hotărârea Parlamentului nr. 5/2020 pentru încuviințarea stării de alertă și a măsurilor instituite prin H.G. nr. 394/2020. „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**” se reține la pct. 58 al considerentelor deciziei.

Mai mult decât atât, la pct. 68 al deciziei, jurisdicția constituțională sintetizează de o manieră convingătoare, lipsa de validitate a unei construcții prin care *starea de alertă* să fie rodul unei colaborări între cele două puteri, rezultat al unor *circumstanțe excepționale*, care afectează însă regimul constituțional și exigențele statului de drept.<sup>78</sup>

Tot jurisdicția constituțională s-a pronunțat referitor la *regimul juridic aplicabil Hotărârilor Guvernului privind prelungirea stării de alertă* prin Decizia nr. 392/2021, deja evocată, clarificând condițiile de acces la instanța de contencios administrativ împotriva acestora. Până la momentul luării deciziei de către Curtea Constituțională, Guvernul deja adoptase 13 hotărâri prin care instituiseră, respectiv, prelungiseră starea de alertă consecutiv, pentru o perioadă de 30 de zile și anume: H.G. nr. 394/2020, H.G. nr. 476/2020; H.G. nr. 553/2020, H.G. nr. 668/2020, H.G. nr. 782/2020, H.G. nr. 856/2020, H.G. nr. 967/2020, H.G. nr. 1065/2020, H.G. nr. 3/2021,

<sup>77</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 410/18.05.2020.

<sup>78</sup> „În România, derogările specifice stării de urgență sunt reglementate la nivel constituțional, inclusiv sub aspectul puterilor sporite oferite executivului, adică Președintelui României, iar nu Guvernului. A „construi” prin lege o instituție nouă - „starea de alertă”, cu un regim evident mai puțin restrictiv decât starea de urgență reglementată de legiuitorul constituant - dar care să permită eludarea cadrului constituțional care guvernează legalitatea, separația puterilor în stat, condițiile restrângerii exercițiului unor drepturi și al unor libertăți, contravine exigențelor generale ale statului de drept, astfel cum sunt consacrate de Constituția României.”

H.G. nr. 35/2021, H.G. nr. 293/2021, H.G. nr. 432/2021 și H.G. nr. 531/2021. Prin acțiunea în contencios administrativ în cadrul căreia ridicase excepția de neconstituționalitate, autoarea excepției solicitase anularea H.G. nr. 856/2020 și a H.G. nr. 967/2020.

Aspect foarte important, Curtea observă în considerentele sale, că „în cazul atacării în justiție a hotărârilor Guvernului, a ordinelor sau instrucțiunilor miniștrilor emise în vederea punerii în aplicare a unor măsuri pe durata stării de alertă, asigurarea unui acces la justiție efectiv s-ar realiza doar în măsura în care hotărârea pronunțată de instanța de judecată ar determina, odată cu constatarea nelegalității actului administrativ atacat, înlăturarea efectelor acestuia și a consecințelor sale. Or, aceste efecte ale hotărârii judecătorești nu ar putea fi obținute decât în măsura în care pronunțarea acesteia ar avea loc în termenul de aplicabilitate, care este de cel mult 30 de zile de la intrarea lor în vigoare.” Iar Legea nr. 55/2020 nu a conținut niciun fel de dispoziții procedurale în acest sens. În consecință, chiar dacă au existat acțiuni în instanța de contencios administrativ împotriva unora dintre aceste hotărâri ale Guvernului, judecata efectivă a fost întotdeauna ulterioară încetării efectelor juridice ale actului administrativ atacat. Chiar termenele procedurale depășeau cu mult termenul maxim de aplicabilitate a Hotărârii Guvernului de prelungire a stării de alertă. În plus, art. 5 alin. (3) al Legii contenciosului administrativ consacră în forma în vigoare imposibilitatea unei acțiuni în suspendarea executării actului în temeiul art. 14. Adică singura formă de acțiune care permitea celeritate, iar în cazul eventualei suspendări a actului, executarea acestuia ar fi încetat.

Iată de ce, pe toată durata stării de alertă, orice acțiune în instanța de contencios administrativ împotriva unui act administrativ cu caracter normativ considerat vătămător într-un drept sau interes legitim de persoana care a formulat cererea de chemare în judecată a fost lipsită de eficiență și de finalitate.

Prin urmare, garantarea controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, cu cele două excepții expres consacrate, potrivit art. 126 alin. (6) din Constituție a reprezentat pe perioada *circumstanțelor excepționale* datorate pandemiei un text golit de conținut.

### **Concluzii**

Prin succinta analiză întreprinsă am urmărit să punem în discuție o parte din multitudinea de probleme cu care s-au confruntat autoritățile publice, implicit instanțele judecătorești și autoritățile publice cu rol de control al actelor cu caracter normativ adoptate, caracterizate printr-o specificitate aparte, aflate adeseori la limita constituționalității și uneori imposibil de supus vreunei forme de control, de o manieră efectivă, având finalitate.

Iată de ce suntem pe deplin de acord cu poziția exprimată de un autor în contextul reflecțiilor pe care le exprimă cu privire la fragilitatea raportului dintre autoritatea statului, în sens generic și conceptul de libertate, valoare esențială a oricărui stat democratic. „*Tipul de guvernare democratică, pluralistă nu mai este, în*

*actualele condiții, când clasa politică trebuie să găsească soluții rapide la provocările generate de diferite crize, cum este și cea generată de pandemia COVID-19, o garanție că drepturile și libertățile cetățenești sunt la adăpostul normelor de rang constituțional. Statele și-au diminuat capacitatea de a răspunde favorabil cerințelor cetățeanului, iar, pe de altă parte, cetățenii, componente ale societății civile, par că savurează slăbiciunile guvernantului, provocându-l și refuzându-i uneori chiar și dreptul de a reglementa domenii ale relațiilor sociale în scopul asigurării "Binelui comun" al întregii societăți..."<sup>79</sup>*

---

<sup>79</sup> C. Ionescu, *Reflecții despre fragilitatea raportului între autoritatea statului și libertate, ca valoare fundamentală a democrației constituționale*, în *Dreptul*, nr. 5/2022, consultat pe site-ul: <https://sintact.ro/#/publication/151024073>.

