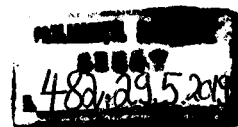


romania2019.eu

R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România
Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.343 A/2019

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 4306 / 28 MAY 2019

Domnului

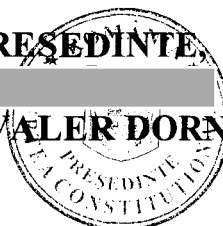
CĂLIN CONSTANTIN ANTON POPESCU-TĂRICEANU
PREȘEDINTELE SENATULUI

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.214 din data de 9 aprilie 2019, prin care Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 27 senatori aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România și constată că Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul protecției mediului și al regimului străinilor, precum și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.75/2018 sunt neconstituționale, în ansamblul lor.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE

Prof. univ. dr. VALER DORNEANU



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr.343A/2019

DECIZIA nr.214
din 9 aprilie 2019

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru
modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2018
pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul protecției
mediului și al regimului străinilor**

Valer Dorneanu	- președinte
Marian Enache	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Mihaela Senia Costinescu	- magistrat-asistent șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul protecției mediului și al regimului străinilor, obiecție formulată de un număr de 27 de senatori aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România, în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr.758 din 14 februarie 2019, secretarul general al Senatului a trimis Curții Constituționale sesizarea formulată, care a fost înregistrată la Curtea

Constituțională cu nr.1056 din 14 februarie 2019 și constituie obiectul Dosarului nr.343A/2019.

3. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, autorii obiecției formulează *critici de neconstituționalitate extrinsecă*, susținând că prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2018 încalcă art.115 alin.(4) din Constituție, deoarece consideră că ”niciuna dintre soluțiile legislative cuprinse de O.U.G. nr. 75/2018 nu se fundamentează pe existența unei situații excepționale a cărei reglementare să nu poate fi amânată”. Astfel, Guvernul a considerat că se impun eliminarea cuantificării în timp a valabilității autorizațiilor de mediu și a autorizațiilor integrate de mediu și introducerea obligativității obținerii unei vize anuale de la autoritatea de mediu, întrucât „în urma analizării situației privind modul de implementare a prevederilor Legii nr. 278/2013, s-a constatat faptul că existența unei insuficiente capacități instituționale poate determina neîncadrarea în termenele stabilite pentru atingerea obiectivelor specifice din motive neimputabile, cu riscul apariției situațiilor în care Comisia Europeană declanșează procedura de infringement”. Autorii sesizării, invocând Decizia Curții Constituționale nr.1540 din 6 decembrie 2011, susțin că riscul declanșării unei proceduri de infringement este eventual, și nicidecum iminent, astfel că măsurile necesare puteau fi adoptate prin urmarea procedurii parlamentare, eventual în procedură de urgență. Referitor la preluarea custodiei ariilor naturale protejate de către Agenția Națională pentru Arii Naturale Protejate, Guvernul a considerat că „menținerea situației actuale duce la nerealizarea proiectelor de infrastructură cu finanțare europeană în cadrul financiar 2014-2020. Totodată, administrarea neunitară a ariilor naturale protejate poate conduce la neabsorbția fondurilor alocate pentru biodiversitate prin axa 4.1 din Programul Operațional Infrastructură mare.” Autorii obiecției apreciază că o împrejurare cu caracter de continuitate, la a cărei apariție a contribuit Guvernul însuși prin inactivitatea sa (acesta nu a depus la Parlament niciun proiect de lege subsumat dezideratelor precitate), nu poate constitui o situație extraordinară, a cărei existență,

potrivit jurisprudenței Curții, „nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență” (Decizia nr.83 din 19 mai 1998). Cu privire la diminuarea termenului în care angajatorul trebuie să nu fi fost sancționat pentru eliberarea avizului de angajare de la 3 ani la 6 luni [art. 4 alin. (2) lit. d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2014], Guvernul a considerat că, „având în vedere că ne aflăm în plin sezon estival, sezon în care principalele activități din domeniul turismului și al construcțiilor, domenii importante ale economiei românești, sunt în plină desfășurare, este necesar ca prezentul demers legislativ să fie adoptat în regim de urgență pentru a veni în sprijinul agenților economici care activează în aceste domenii”. Or, simplificarea obținerii avizului de angajare este o decizie de oportunitate, întrucât nu există o „situație care, datorită circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public” (Decizia 65 din 20 iunie 1995). Prin urmare, autorii sesizării consideră că „inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență [...]. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art.115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și - ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice - în orice domeniu” (Decizia nr.366 din 25 iunie 2014, Decizia nr.761 din 17 decembrie 2014). Pe cale de consecință, Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul protecției mediului și al regimului străinilor contravine art.115 alin.(4) din Constituție, fiind neconstituțională în ansamblul său.

4. Referitor la ***criticile privind neconstituționalitatea intrinsecă***, autorii sesizării susțin că se încalcă art.1 alin.(3) și (5), precum și art.15 alin.(2) din

Constituție, deoarece ”prin modificarea art.16 alin.(3), art.18, art.20, art.21 alin. (2) și art.28 alin.(10) și (11) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007 se elimină noțiunea de custode de arie naturală protejată, precum și organizațiile neguvernamentale dintre entitățile care pot administra arii naturale protejate”, cu consecința încălcării principiului securității juridice și al neretroactivității legii. Autorii criticilor susțin că, întrucât Ordonanța de urgență a Guvernului nr.75/2018 nu cuprinde dispoziții tranzitorii, modul în care se realizează transferul de atribuții de la custozi la Agenția Națională pentru Arii Naturale Protejate (*A.N.A.N.P.*) este lipsit de claritate. Spre exemplu, nu se poate stabili în ce măsură contractele de custodie se desființează *ope legis*, odată cu intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2018, ori ulterior, de la data preluării administrării ariilor naturale protejate de către A.N.A.N.P. Apreciază că o atare soluție normativă, care nu permite derularea contractelor de custodie până la ajungerea la termen, aduce atingere situațiilor juridice ivite înaintea intrării în vigoare a actului normativ criticat, contrar principiilor securității juridice și neretroactivității legii. În același sens s-a pronunțat și Curtea, prin considerentele Deciziei nr.26 din 18 ianuarie 2012, aplicabile *mutatis mutandis* în cauza de față: „Desființarea unui contract valabil încheiat prin aplicarea imediată a legii noi nu corespunde exigențelor principiului constituțional al neretroactivității legii. De asemenea, prin Decizia nr.62 din 13 iunie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.122 din 19 iunie 1995, Curtea a statuat că, potrivit principiului neretroactivității legii prevăzut de art.15 alin.(2) din Constituție, contractele valabil încheiate sub imperiul unei legi nu pot fi desființate de legea nouă.” Prin urmare, art.II pct.2 [referitor la art.16 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007], art.II pct.3 [referitor la art.18], art.II pct.4 [referitor la art.20], art.II pct.5 [referitor la art.21 alin.(2)] și art.II pct.7 [referitor la art.28 alin.(10) și (11)] din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.75/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul protecției mediului și al

regimului străinilor contravin art.1 alin. (3) și (5), respectiv art.15 alin.(2) din Constituție.

5. În continuare, autorii sesizării susțin că prin dispozițiile legii criticate a fost modificat art.II pct.3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.75/2018, referitor la art.18 alin.(1) lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007, în sensul eliminării organizațiilor neguvernamentale din sfera entităților care pot administra ariile naturale protejate, fără a exista o motivație obiectivă care să justifice această soluție normativă. Astfel, cu privire la aceste entități care asigură administrarea ariilor naturale protejate, ”statul, prin intermediul autorității responsabile - Agenția Națională pentru Arii Naturale Protejate, a făcut la sfârșitul anului 2017 o evaluare a activității custozilor și a ajuns la concluzia că majoritatea lor covârșitoare au făcut și fac treabă bună și foarte bună”. Or, în acest context, autorii sesizării apreciază că, prin excluderea organizațiilor neguvernamentale de la dreptul de a administra ariile naturale protejate, dispozițiile criticate instituie o discriminare, fără ca deosebirea de tratament juridic să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional, aspect ce determină încălcarea prevederilor art.16 din Constituție, care consacră principiul egalității în fața legii.

6. În fine, autorii sesizării susțin că modificările art.16 alin.(3), art.18, art.20, art.21 alin.(2) și art.28 alin.(10) și (11) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007, prin care se elimină noțiunea de custode de arie naturală protejată, precum și organizațiile neguvernamentale dintre entitățile care pot administra arii naturale protejate, fără dispoziții tranzitorii care să reglementeze cu claritate modul realizării transferului de atribuții de la custozii către A.N.A.N.P., sunt de natură a crea o stare de pericol asupra integrității ariilor naturale protejate, prin nașterea unui vid administrativ până la preluarea efectivă de către A.N.A.N.P. a ariilor protejate de la custozii. Este normal ca statul să-și asume responsabilitatea administrării ariilor naturale protejate, însă preluarea directă a administrării trebuie să se realizeze în condiții previzibile pentru toate părțile implicate și cu asigurarea continuității

administrării ariilor naturale protejate, sens în care este dezirabil ca statul să manifeste deschidere către parteneriate cu instituții de învățământ și cercetare, ONG-uri și comunități locale care să se implice direct în administrare, sub coordonarea A.N.A.N.P. Or, preluarea administrării ariilor naturale protejate de către A.N.A.N.P., fără o dezbatere publică reală, prin ordonanță de urgență, și fără adoptarea unor măsuri tranzitorii pentru asigurarea continuității administrării ariilor naturale protejate, este de natură a crea o stare de pericol asupra integrității ariilor naturale protejate.

7. Prin urmare, în opinia autorilor sesizării, art.II pct.2 [referitor la art.16 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007], art.II pct.3 [referitor la art.18], art.II pct.4 [referitor la art.20], art.II pct.5 [referitor la art.21 alin.(2)] și art.II pct.7 [referitor la art.28 alin.(10) și (11)] din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.75/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul protecției mediului și al regimului străinilor contravin art.35 și art.135 alin. (2) lit. e) din Constituție, privind dreptul la un mediu sănătos, respectiv obligația statului de a asigura „refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic”.

8. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

9. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis, cu Adresa nr.2/2208 din 12 martie 2019, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1846 din 12 martie 2019, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate, prin care arată că aceasta este neîntemeiată.

10. Cu privire la *criticile de neconstituționalitate extrinsecă*, arată că autorii sesizării confundă, pe de o parte, cauzele (factorii care au determinat apariția situației extraordinare și pe care Guvernul urmărește să îi elimine prin adoptarea ordonanței

de urgență) cu efectul actual produs de aceste cauze (situația extraordinară) și, pe de altă parte, efectul actual cu consecințele care s-ar putea produce dacă acest efect nu este înlăturat. Situația extraordinară care a determinat adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 75/2018, astfel cum este prezentată în preambulul ordonanței, este reprezentată de blocaje la nivelul proiectelor privind protecția mediului. Factorii care au determinat apariția acestei situații și pe care Guvernul urmărește să îi elimine sunt, de asemenea, expuși pe larg în preambulul ordonanței. În situația prezentă, reiese în mod evident că blocajul la nivelul proiectelor privind protecția mediului exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, acesta fiind reprezentat de derularea la termen a acestor proiecte. Din prezentarea factorilor care au determinat apariția acestui blocaj rezultă că aceștia au un caracter obiectiv. În scopul demonstrării acestei afirmații, se pot reține următorii factori: aplicarea neunitară a legislației pentru protecția mediului, gestionarea neunitară a ariilor naturale protejate, care a determinat proiecte blocate, avize eliberate cu întârziere, avize neconforme cu legislația în vigoare, interpretări excesive și neunitare ale legislației. De asemenea, motivele pentru care adoptarea ordonanței de urgență nu poate fi amânată sunt expuse detaliat în preambulul acesteia: neîndeplinirea de către operatorii economici a obligațiilor contractuale, ce poate avea ca efecte negative restrângerea activității cu consecințe grave asupra angajaților; pierderile pe care le pot suporta operatorii economici ca urmare a imposibilității transportului mărfurilor între regiunile de dezvoltare a României; consecințe negative asupra siguranței transportului rutier; deplasarea dificilă între regiunile României, fapt care împiedică dezvoltarea turismului. În plus, neimplementarea măsurilor menționate conduce la un nivel scăzut în prioritizarea măsurilor de conservare și identificarea nevoilor de finanțare și implementare a acestora, precum și la blocaje în implementarea investițiilor, având un impact negativ asupra bugetului de stat și implicit asupra cetățenilor. Astfel, se observă că ”situațiile extraordinare” pe care autorii sesizării încearcă să le demonteze sunt, de fapt, cauzele blocajului la nivelul proiectelor privind

protecția mediului sau consecințe care s-ar produce în lipsa adoptării măsurilor cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.75/2018, consecințe pe care Guvernul urmărește să le prevină. Totodată, pentru susținerea fiecăreia dintre cele trei așa-zise situații extraordinare, autorii sesizării prezintă numai fragmente din argumentația Guvernului, scoase din context, care pot induce în eroare. Însă din ansamblul argumentației cuprinse în preambulul ordonanței de urgență reiese cu claritate că aceasta îndeplinește toate cerințele constituționale pentru adoptarea în regim de urgență a acestei ordonanțe.

11. Cu privire la *criticile de neconstituționalitate intrinsecă*, președintele Camerei Deputaților susține că nu poate fi primită critica autorilor sesizării conform căreia ”nu se poate stabili dacă contractele de custodie se desființează *ope legis*, odată cu intrarea în vigoare a O.U.G. nr. 75/2018, ori ulterior, de la data preluării administrării ariilor naturale protejate de către A.N.A.N.P.”, transferul de atribuții de la custozi la A.N.A.N.P. fiind lipsit de claritate, deoarece dispozițiile ordonanței de urgență trebuie coroborate cu prevederile Metodologiei de atribuire în administrare și custodie a ariilor naturale protejate, aprobată prin Ordinul ministrului mediului nr.1447/2017. Astfel, în anexa nr.8 din metodologie, denumită ”Modelul contractului de custodie”, este prevăzut modelul contractului de custodie care trebuie respectat în mod obligatoriu de către părțile contractante. La art.8 din anexă, sunt enumerate cazurile în care contractele de custodie încetează, iar lit.e) prevede că acestea încetează „în cazul în care prin modificarea legislației specifice se va impune o altă modalitate de administrare”. Totodată, art. 20 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 442 din 29 iunie 2007, astfel cum acesta este modificat de ordonanța de urgență criticată, prevede că ”de la data înființării structurilor teritoriale ale Agenției Naționale pentru Aree Naturale Protejate, atribuțiile custozilor vor fi preluate de către acestea”. Din coroborarea celor două dispoziții legale imperative, reiese cu claritate

că toate contractele de custodie vor înceta numai la momentul preluării atribuțiilor custozilor de către structurile teritoriale ale A.N.A.N.P. nou-înființate.

12. Prin urmare, nu era necesară reglementarea unor dispoziții tranzitorii în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2018, deoarece contractele de custodie în vigoare prevăd expres că încetează în cazul în care prin modificarea legislației specifice se va impune o altă modalitate de administrare. Din același motiv, nu poate fi reținută nici susținerea autorilor sesizării conform căreia soluția normativă nou-introdusă ”nu permite derularea contractelor de custodie până la ajungerea la termen”, fapt ce ar aduce atingere principiului securității juridice și neretroactivității legii.

13. Cu privire la critica autorilor sesizării potrivit căreia prin dispozițiile art.II pct.3, referitoare la art.18 alin.(1) lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007, se încalcă art.16 din Constituție, deoarece se instituie ”o discriminare, prin excluderea organizațiilor neguvernamentale de la dreptul de a administra ariile naturale protejate, fără ca deosebirea de tratament juridic să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional”, președintele Camerei Deputaților amintește jurisprudența constantă a Curții Constituționale prin care se stabilește, cu valoare de principiu, faptul că persoanele juridice se pot prevala de egalitatea în drepturi doar dacă regimul juridic diferit s-ar răsfrânge asupra cetățenilor. Spre exemplu, prin Decizia nr. 529 din 25 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1236 din 22 decembrie 2004, Curtea Constituțională a statuat că ”principiul egalității în drepturi a cetățenilor poate fi invocat de o persoană juridică numai în situația în care, datorită unui tratament juridic diferențiat promovat față de aceasta, regimul juridic diferit s-ar răsfrânge asupra cetățenilor, implicând inegalitatea lor în fața legii sau a autorităților publice, sau în situația în care, prin intermediul persoanei juridice, cetățenii își exercită un drept constituțional, cum este asocierea în partide politice”. Or, se observă cu ușurință că această situație nu se găsește în legea supusă controlului de constituționalitate. Măsurile legislative promovate față de organizațiile

neguvernamentale, persoane juridice, nu sunt de natură să creeze o inegalitate a cetățenilor în fața legii sau a autorităților publice.

14. De asemenea, Curtea Constituțională, prin Decizia nr.1038 din 14 septembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.742 din 5 noiembrie 2010, a stabilit că ”neconstituționalitatea unui text legal nu se poate pretinde prin simpla comparație dintre reglementarea veche și cea nouă, aceasta din urmă fiind considerată mai puțin favorabilă și declanșând automat un așa-zis conflict de constituționalitate. Nu se poate vorbi despre discriminare în ipoteza în care, prin jocul unor prevederi legale - așadar, inclusiv prin succesiunea în timp a unor acte normative, astfel cum este în cazul de față -, anumite persoane pot ajunge în situații defavorabile, apreciate astfel în mod subiectiv, prin prisma propriilor lor interese. Această soluție de principiu se regăsește, de exemplu, în Decizia nr. 44 din 24 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 345 din 17 decembrie 1996, sau în Decizia nr. 72 din 5 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 152 din 28 februarie 2008”.

15. În fine, referitor la critica autorilor sesizării potrivit căreia dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2018 încalcă art.35 și art.135 alin.(2) lit.e) din Constituție, deoarece prin eliminarea noțiunii de custode de arie naturală protejată, precum și a organizațiilor neguvernamentale dintre entitățile care pot administra arii naturale protejate, fără dispoziții tranzitorii care să reglementeze cu claritate modul realizării transferului de atribuții de la custozii la A.N.A.N.P., se creează o stare de pericol asupra integrității ariilor naturale protejate, prin nașterea unui vid administrativ până la preluarea efectivă de către A.N.A.N.P. a ariilor protejate de la custozii, președintele Camerei Deputaților apreciază că nu poate fi reținută, întrucât legiuitorul distinge concret modul de atribuire a administrării ariilor naturale protejate, ce se stabilește printr-o metodologie care se elaborează de A.N.A.N.P., aprobată prin ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului. Astfel, atribuțiile custozilor vor fi preluate de structurile teritoriale ale

A.N.A.N.P. de la data înființării lor. Mai mult, chiar din expunerea de motive reiese că prin aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2018 s-a urmărit corectarea unor situații, în conformitate cu obiectivele Directivei 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică. Acestea stau la baza rețelei Natura 2000, conform căreia statele membre au obligația implementării „măsurilor de menținere sau reducerea la un stadiu corespunzător de conservare a habitatelor naturale și a speciilor”, de importanță la nivelul Uniunii Europene, ținând cont de „condițiile economice, sociale și culturale, precum și de caracteristicile regionale și locale”. Astfel, modificările și completările aduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.75/2018 au scopul eficientizării realizării proiectelor de infrastructură, stabilindu-se un cadru comun privind luarea deciziilor la nivel instituțional, între reprezentanții ministerelor și cei ai A.N.A.N.P., care să urmărească integrarea măsurilor de conservare din faza de proiectare și identificarea alternativelor și selectarea optimă a acestora.

16. Față de argumentele mai sus învederate, președintele Camerei Deputaților apreciază că sesizarea de neconstituționalitate formulată este neîntemeiată și solicită respingerea ei.

17. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au comunicat punctele lor de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul protecției mediului și al regimului străinilor, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

18. Actul de sesizare are ca obiect al criticilor de neconstituționalitate dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a

Guvernului nr.75/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul protecției mediului și al regimului străinilor, în ansamblul său, precum și a dispozițiilor art.II pct.2 [referitor la art.16 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007], art.II pct.3 [referitor la art.18 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007], art.II pct.4 [referitor la art.20 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007], art.II pct.5 [referitor la art.21 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007] și art.II pct.7 [referitor la art.28 alin.(10) și (11) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007] din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.75/2018, și, în special, articolul unic [referitor la art.II pct.3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.75/2018 care vizează modificarea art.18 alin.(1) lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007] din această lege.

19. Autorii sesizării susțin că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale ale art.1 alin.(3) și alin.(5), art.15 alin.(2), art.16, art.35, art.115 alin.(4), precum și ale art.135 alin.(2) lit.e).

20. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.334 din 10 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.455 din 31 mai 2018, par.27, sau Decizia nr.385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.488 din 13 iunie 2018, par.32).

21. Referitor la *titularul dreptului de sesizare*, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de un număr de 27 de senatori, care, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992, au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

22. Cu privire la *termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional*, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament. Cu privire la acest aspect, se constată că Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul protecției mediului și al regimului străinilor a fost adoptată, în procedură de urgență, de Camera Deputaților, Cameră decizională, în data de 6 februarie 2019, a fost depusă, în data de 13 februarie 2019, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și apoi trimisă spre promulgare, în data de 15 februarie 2019. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 14 februarie. Într-o atare situație, luând act de faptul că sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 2 zile, prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.

23. În vederea analizării admisibilității prezentei sesizări cu privire la cel de-al treilea aspect de admisibilitate - *obiectul controlului de constituționalitate*,

respectiv stabilirea sferei de competență a Curții cu privire la legea dedusă controlului, este necesară analiza criticilor formulate de autorii sesizării. Analizând temeiurile constituționale invocate în susținerea sesizării de neconstituționalitate, precum și motivarea obiecției formulate, Curtea observă că obiectul criticii în prezenta cauză îl constituie procedura de adoptare a legii, precum și conținutul normativ al acesteia.

24. Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a sesizării astfel formulate, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.1, art.10, art.15, art.16 și art.18 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

25. În cadrul controlului *a priori* de constituționalitate, exercitat asupra legilor de aprobare a ordonanțelor, se poate contesta și, implicit, Curtea poate efectua controlul atât asupra aspectelor de constituționalitate extrinsecă, cât și a celor de constituționalitate intrinsecă privind ordonanța astfel aprobată, întrucât "ordonanțele Guvernului aprobate de Parlament prin lege, în conformitate cu prevederile art.115 alin.(7) din Constituție, încetează să mai fie acte normative de sine stătătoare și devin, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, acte normative cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea lor de către Guvern" (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 95 din 8 februarie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 177 din 23 februarie 2006). Prin urmare, Curtea a constatat că, în cadrul atribuției Curții Constituționale prevăzute la art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, pe calea controlului de constituționalitate a legii de aprobare a ordonanței guvernamentale se pot aduce în discuție critici de neconstituționalitate extrinsecă ce vizează modul de adoptare a ordonanței, deci numai cu ocazia convertirii acesteia sub aspect formal în lege (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012).

26. Potrivit *jurisprudenței Curții Constituționale referitoare la art.115 alin.(4) din Constituție* (spre exemplu, Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005), Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței. Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr. 83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din 8 iunie 1998). De asemenea, în accepțiunea Deciziei nr. 258 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 341 din 17 aprilie 2006, ”Inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență [...]. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și - ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice - în orice domeniu” (a se vedea și Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014). Așa fiind, pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public. Cu prilejul pronunțării Deciziei nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005, Curtea a reținut că ”invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia

că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi [...].”

27. Întrucât prevederile constituționale stabilesc cadrul și limitele exercitării delegării legislative, condiționând legitimitatea și deci constituționalitatea ordonanțelor Guvernului de îndeplinirea unor cerințe exprese, calificate în jurisprudența Curții Constituționale drept criterii de constituționalitate, cu privire la îndeplinirea sau nu a exigențelor constituționale se poate pronunța doar instanța constituțională.

28. Din analiza jurisprudenței menționate rezultă că numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate. Constatarea acestor elemente se realizează de Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat. Prin urmare, oportunitatea legiferării se limitează la decizia de a adopta actul normativ sau nu, de a avea o conduită activă sau pasivă, în condițiile în care sunt demonstrate elementele cu caracter obiectiv, cuantificabil, prevăzute de art.115 alin.(4) din Constituție. Cu alte cuvinte, decizia legiferării aparține în exclusivitate legiuitorului delegat, care, dacă hotărăște reglementarea unei anumite situații juridice, are obligația de a se conforma exigențelor constituționale (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 14 martie 2017, par.87).

29. Pornind de la aceste premise jurisprudențiale, ***Curtea urmează să analizeze în ce măsură, prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2018, Guvernul s-a conformat exigențelor constituționale*** privind demonstrarea existenței unei situații extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată, precum și motivarea urgenței în cuprinsul ordonanței.

30. Analizând titlul și conținutul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2018, Curtea reține că, prin adoptarea acestui act normativ, Guvernul a

modificat și completat acte normative care vizează, pe de o parte, domeniul protecției mediului (*Ordonanța Guvernului nr.195/2005* privind protecția mediului, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.265/2006, cu modificările și completările ulterioare, *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2007* privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.49/2011, cu modificările și completările ulterioare, *Legea nr.95/2016* privind înființarea Agenției Naționale pentru Arii Naturale Protejate și pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, cu modificările ulterioare) și, pe de altă parte, regimul străinilor (*Ordonanța Guvernului nr.25/2014* privind încadrarea în muncă și detașarea străinilor în România, aprobată prin Legea nr. 14/2016, cu modificările și completările ulterioare). Așa fiind, în preambulul ordonanței de urgență, Guvernul avea obligația să identifice situațiile extraordinare a căror reglementare nu putea fi amânată și să motiveze urgența legiferării cu privire la toate materiile modificate.

31. Cu privire la *domeniul protecției mediului*, Guvernul a stabilit drept **situație extraordinară** generică, a cărei reglementare nu poate fi amânată, ”blocajele care au rezultat dintr-o *legislație neadaptată și care necesită îmbunătățiri și actualizări*”, în vreme ce **urgența** a fost motivată de ”deblocarea proiectelor de infrastructură care întâmpină dificultăți în derulare, precum și a proiectelor aprobate și care sunt în imposibilitatea demarării din cauza *dificultăților în obținerea avizelor*”. Cu privire la primul aspect, Guvernul a arătat că ”*administrarea ariilor naturale protejate* din rețeaua Natura 2000, inclusiv a ariilor de protecție specială (SPA) desemnate în temeiul Directivei 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice, *este neunitară și dispersată*, fiind realizată în momentul de față de diferiți custozii, ceea ce conduce la un nivel scăzut în prioritizarea măsurilor de conservare și identificarea

nevoilor de finanțare și implementare a acestora”. Cel de-al doilea aspect a fost motivat în sensul că ”menținerea situației actuale duce la nerealizarea proiectelor de infrastructură cu finanțare europeană în cadrul financiar 2014-2020. Totodată, administrarea neunitară a ariilor naturale protejate *poate conduce la neabsorbția fondurilor alocate* pentru biodiversitate prin axa 4.1 din Programul operațional Infrastructura mare”, iar ”neimplementarea în regim de urgență a schimbărilor legislative propuse generează *consecințe negative asupra finanțărilor europene și implicit asupra economiei*”.

32. Cu privire la *regimul străinilor*, Guvernul a justificat necesitatea modificării prevederilor Ordonanței Guvernului nr.25/2014 privind încadrarea în muncă și detașarea străinilor pe teritoriul României și pentru modificarea și completarea unor acte normative privind regimul străinilor în România, în sensul stabilirii unui termen de 6 luni ca perioadă în care angajatorul să nu fi fost sancționat, menționând că, ”având în vedere că *ne aflăm în plin sezon estival*, sezon în care principalele activități din domeniul turismului și al construcțiilor, domenii importante ale economiei românești, sunt în plină desfășurare, este necesar ca prezentul demers legislativ să fie adoptat în regim de urgență pentru a veni în sprijinul operatorilor economici care activează în aceste domenii”, dar fără a identifica o situație extraordinară a cărei reglementare nu putea fi amânată.

33. Referitor la aspectele analizate, Curtea apreciază ca fiind relevante cele reținute de Consiliul Legislativ în Avizul nr.714 din 19 iulie 2018 referitor la proiectul de Ordonanță de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul protecției mediului și al regimului străinilor. Astfel, la pct.3 din aviz, Consiliul Legislativ semnalează că ”situația extraordinară în baza căreia se promovează prezentul proiect în regim de urgență *nu este motivată de o manieră expresă și neechivocă* în Nota de fundamentare și în preambulul proiectului. În raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată, ale art.43 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare

și având în vedere jurisprudența Curții Constituționale în materie, preambulul ordonanței de urgență trebuie să cuprindă prezentarea elementelor de fapt și de drept în susținerea situației extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată și care impune recurgerea la această cale de reglementare, *menționarea doar a necesității emiterii unei ordonanțe de urgență fiind insuficientă*". Invocând Decizia nr.109 din 9 februarie 2010, prin care Curtea Constituțională a stabilit că Guvernul poate adopta o ordonanță de urgență numai dacă următoarele condiții sunt întrunite cumulativ: existența unei situații extraordinare, reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței, Consiliul Legislativ arată că "din analiza Notei de fundamentare și a preambulului proiectului ordonanței de urgență **nu reies elementele de fapt obiective ale situației extraordinare a cărei reglementare se impune prin adoptarea unei ordonanțe de urgență și nici interesul public ce este lezat** ca urmare a neadoptării ordonanței de urgență, *fiind enunțate doar argumente în susținerea necesității și oportunității adoptării soluțiilor legislative propuse, fără a se argumenta și iminenta afectare gravă a interesului public în situația neadoptării ordonanței de urgență*. Totodată, în ceea ce privește consecințele negative care vor apărea în urma neadoptării prezentului proiect, întrucât acestea sunt insuficient evidențiate, pentru respectarea prevederilor art.31 alin.(1) lit.a) din Legea nr.24/2000, sunt necesare detalierea și prezentarea clară a acestora". În concluzie, Consiliul Legislativ propune "completarea corespunzătoare a Notei de fundamentare și a preambulului".

34. În continuare, Curtea va analiza îndeplinirea cerințelor constituționale consacrate de art.115 alin.(4) prin raportare la cele două domenii supuse modificării prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.75/2018.

35. Curtea constată că, în justificarea situației extraordinare a cărei reglementare se impune prin adoptarea unei ordonanțe de urgență în **domeniul protecției mediului**, în preambulul actului normativ criticat, Guvernul se axează asupra existenței "unei legislații neadaptate și care necesită îmbunătățiri și

actualizări”. Cu alte cuvinte, se pune problema necesității emiterii unei ordonanțe de urgență care să creeze ”cadrul comun privind luarea deciziilor la nivel interinstituțional între reprezentanții ministerelor și cei ai Agenției Naționale pentru Arie Naturale Protejate [...] ținând cont de faptul că datorită întreținerii și amplificării fenomenului birocratic se impune găsirea unor soluții de eficientizare a activității Agenției Naționale pentru Arie Naturale Protejate prin simplificarea circuitului decizional și prin dispunerea cu celeritate a activității de emiterie a avizelor”. Or, un astfel de motiv, indiferent cum este exprimat, nu poate constitui o situație extraordinară care să necesite adoptarea unei ordonanțe de urgență. Procesul decizional la nivel interinstituțional, suplu sau afectat de fenomenul birocratic, se desfășoară potrivit legislației în vigoare, identificarea unor soluții de eficientizare neputând fi calificată drept reglementare a cărei adoptare se impune în regim de urgență, întrucât ele nu se fundamentează pe existența unei situații extraordinare. Faptul că ”majoritatea termenelor de realizare a proiectelor de infrastructură sunt blocate din cauza amânării sau prelungirii nejustificate a emiterii avizului de către custozii actuali, inclusiv a neemiterii avizului în cadrul procesului de obținere a actului de reglementare, de comunicare și cooperare cu custozii actuali, a lipsei de obligativitate de transmitere a informațiilor privind situația din teren” poate reprezenta o constatare realizată ca urmare a evaluării modului în care sunt interpretate și aplicate dispozițiile legale în vigoare de către actorii implicați în custodia ariilor naturale protejate. Aceste informații/evaluări pot constitui temeiul promovării de către Guvern a unui proiect de lege privind modificarea actualului cadru normativ în domeniul protecției mediului, însă nicidecum o situație extraordinară în sensul art.115 alin.(4) din Constituție.

36. În continuare, Curtea reține că, preocupat să găsească justificări pentru adoptarea actului normativ criticat, în cuprinsul preambulului, Guvernul enumeră o serie de argumente care demonstrează doar necesitatea reglementării, dar care sunt parțial contradictorii și incoerente. Astfel, inițial, Guvernul face vorbire despre

”aplicarea neunitară a legislației pentru protecția mediului în ceea ce privește emiterea actelor de reglementare, unele acte normative care transpun prevederi europene și care au fost emise în baza vechilor reglementări putând fi considerate caduce, fapt care poate genera efecte negative asupra angajamentelor asumate de România față de Comisia Europeană”, calificând cadrul legislativ ca fiind ”foarte complex, în continuă dinamică”, pentru ca apoi să constate că ”Ordonanța de urgență a Guvernului nr.195/2005 privind protecția mediului, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.265/2006, cu modificările și completările ulterioare, creează cadrul unitar și general prin care se statuează principiile care guvernează întreaga activitate de protecție a mediului”, și, în final, să constate ”blocajele care au rezultat dintr-o legislație neadaptată și care necesită îmbunătățiri și actualizări”.

37. Curtea apreciază că, deși domeniul protecției mediului vizează interesul public, elementele invocate drept situații extraordinare, care să fie remediate în regim de urgență, nu reprezintă stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care ar pune în pericol un interes public, și prin urmare nu întrunesc exigențele prevăzute de art.115 alin.(4) din Constituție. Or, în condițiile în care jurisprudența Curții Constituționale a statuat, cu privire la conceptul de situație extraordinară și conceptul de urgență, că acestea nu se suprapun cu motivarea utilității reglementării, a oportunității adoptării actului normativ sau cu scopul/rațiunea legiferării, apare cu evidență că situația extraordinară nu poate fi determinată de existența unui cadru legislativ neunitar, complex, imprevizibil, iar urgența măsurii nu poate fi justificată de nevoia îmbunătățirii acestui cadru sau de cea a armonizării legislației române cu cea europeană.

38. Mai mult, în ceea ce privește argumentul prezentat de Guvern în expunerea de motive la Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul protecției mediului și al regimului străinilor (N.B. nu în preambulul ordonanței de urgență, deci nu în cuprinsul actului normativ), potrivit

căruia, „în urma analizării situației privind modul de implementare a prevederilor Legii nr.278/2013, s-a constatat faptul că existența unei insuficiente capacități instituționale poate determina neîncadrarea în termenele stabilite pentru atingerea obiectivelor specifice din motive neimputabile, cu riscul apariției situațiilor în care Comisia Europeană declanșează procedura de *infringement*”, Curtea reține pe deplin incidente cele statuate în prealabil, în jurisprudența sa. Astfel, prin Decizia nr.1599 din 9 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 67 din 26 ianuarie 2011, Curtea a observat că preexistența unui act obligatoriu emis la nivelul Uniunii Europene nu este o condiție obligatorie pentru adoptarea unei ordonanțe de urgență, din contră, spre exemplu, măsurile naționale necesare pentru implementarea unei directive trebuie de principiu adoptate de către Parlament, ca legiuitor original. În acest sens, anterior aderării la Uniunea Europeană, Curtea, prin Decizia nr. 15 din 25 ianuarie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 267 din 14 iunie 2000, a statuat că urgența măsurii nu poate fi justificată de nevoia armonizării legislației române cu cea a Uniunii Europene, astfel încât *”modificarea sau unificarea legislației într-un domeniu sau altul nu justifică, prin ea însăși, emiterea unei ordonanțe de urgență”*, situație aplicabilă *mutatis mutandis* și în cauza de față.

39. De asemenea, prin Decizia nr.1540 din 6 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.151 din 7 martie 2012, Curtea a statuat că *”România fiind un stat de drept, care face parte din Uniunea Europeană și care și-a asumat anumite obligații față de aceasta în baza art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, trebuie să respecte prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și să asigure ducerea la îndeplinire a cerințelor celorlalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu. Curtea observă însă [...] că necesitatea transpunerii și implementării în legislația națională a Directivei 2008/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2008 [...] nu poate justifica, singură, îndeplinirea cerințelor prevăzute de art. 115 alin. (4) referitoare la existența unei situații extraordinare. Mai mult, o atare concluzie este susținută și de faptul că*

Guvernul nu a făcut demersurile necesare și nu a depus vreun proiect de lege la Parlament prin care să se urmărească transpunerea Directivei 2008/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2008, astfel că Guvernul nu ar putea invoca propria culpă pentru netranspunerea în timp util a acesteia. [...] Desigur, limita temporală stabilită în textul directivei nu echivalează cu existența unei situații care să nu sufere amânare, în sensul art. 115 alin. (4) din Constituție, situație ce ar fi fost determinată de iminența declanșării procedurii de *infringement* de către Comisia Europeană, potrivit dispozițiilor art. 258 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Acest articol prevede că Curtea de Justiție a Uniunii Europene poate fi sesizată de către Comisie atunci când un stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor, după ce Comisia emite un aviz motivat cu privire la acest aspect, după ce a oferit statului în cauză posibilitatea de a-și prezenta observațiile și doar în cazul în care statul în cauză nu se conformează acestui aviz în termenul stabilit de Comisie. Așadar, această procedură presupune mai multe faze, nu intervine automat, prin simpla netranspunere în termenul prevăzut de o directivă, iar decizia de a o declanșa și continua, respectiv de a sesiza Curtea este un atribut discreționar al Comisiei Europene”. Or, declanșarea procedurii de *infringement* în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene în cazul de față nu era iminentă în sensul stabilit de jurisprudența Curții Constituționale.

40. În justificarea situației extraordinare a cărei reglementare se impune prin adoptarea unei ordonanțe de urgență în ***domeniul regimului străinilor***, în preambulul actului normativ criticat, Guvernul se limitează a arăta că, ”având în vedere că ne aflăm în plin sezon estival, sezon în care principalele activități din domeniul turismului și al construcțiilor, domenii importante ale economiei românești, sunt în plină desfășurare, este necesar ca prezentul demers legislativ să fie adoptat în regim de urgență pentru a veni în sprijinul operatorilor economici care activează în aceste domenii”. Or, este evident că în această ipoteză Guvernul nici măcar nu a mai făcut efortul de a identifica elemente de necesitate a legiferării, cu atât mai puțin să

demonstreze existența unei situații extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată. Sub acest aspect, Guvernul nu a respectat nici dispozițiile art.6 alin.(1) din Legea nr.24/2000, potrivit căreia *"Soluțiile pe care le cuprinde [n.r. actul normativ] trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului"*.

41. În ceea ce privește urgența legiferării pe această cale, singura mențiune cu caracter temporal din cuprinsul preambulului ordonanței de urgență, respectiv că "ne aflăm în plin sezon estival", nu numai că nu poate constitui un motiv care să justifice caracterul urgent al reglementării, dar demonstrează superficialitatea și ignorarea normei constituționale și a jurisprudenței instanței constituționale referitoare la obligațiile care incumbă legiuitorului delegat.

42. Având în vedere toate argumentele expuse, Curtea constată că dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul protecției mediului și al regimului străinilor încalcă prevederile art.115 alin.(4) din Constituție.

43. Curtea Constituțională a statuat în mod constant în jurisprudența sa că viciul de neconstituționalitate al unei ordonanțe simple sau ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. Legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 584 din 13 iunie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.457 din 6 iulie 2007, Decizia nr. 421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.367 din 30 mai 2007, Decizia nr. 1.008 din 7 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 507 din 23 iulie 2009, Decizia nr. 738 din 19 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I,

nr. 690 din 8 octombrie 2012, sau Decizia nr.55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 136 din 25 februarie 2014).

44. În fine, Curtea nu poate trece cu vederea modul defectuos în care Guvernul a înțeles să reglementeze prin același act normativ două domenii distincte, fără nicio legătură între ele. O astfel de reglementare contravine normelor de tehnică legislativă cuprinse în art.14 - *Unicitatea reglementării în materie* din Legea nr.24/2000, potrivit căreia *"Reglementările [...] având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ"* [alin.(1)], iar *"un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act"* [alin.(2)]. Or, în cazul de față cele două materii nu sunt conexe, vizează scopuri diferite, astfel că reglementarea lor printr-un singur act normativ nu numai că nu era necesară, dar impietează asupra unicității reglementării în materie, ca exigență a tehnicii legislative. Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea a reținut că prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 232 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 727 din 15 noiembrie 2001, Decizia nr. 53 din 25 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2011, Decizia nr. 732 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 27 ianuarie 2015, sau Decizia nr.30 din 27 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.117 din 16 februarie 2016). Totodată, trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit căreia *"Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției"*, și cele ale art.1 alin.(5) din Constituție, potrivit

căroră, ”în România, respectarea [...] legilor este obligatorie”. Astfel, Curtea a constatat că reglementarea adoptată cu nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice.

45. Față de temeinicia motivelor de neconstituționalitate extrinsecă, reținută prin raportare la dispozițiile art.115 alin.(4) din Constituție, care afectează atât Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2018, cât și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.75/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul protecției mediului și al regimului străinilor, în ansamblul lor, Curtea constată că nu mai este cazul să examineze și *criticile de neconstituționalitate intrinsecă* formulate de autorii obiecției de neconstituționalitate (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 16 ianuarie 2009, Decizia nr. 355 din 23 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.652 din 26 iulie 2018, sau Decizia nr.76 din 30 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.217 din 20 martie 2019).

46. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 27 de senatori aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România și constată că Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul protecției mediului și al regimului

străinilor, precum și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.75/2018 sunt neconstituționale, în ansamblul lor.

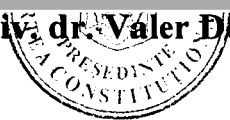
Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 9 aprilie 2019.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE.**

Prof. univ. dr. Valer Dorneanu



**MAGISTRAT-ASISTENT ȘEF,
Mihaela Senia Costinescu**

