



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI
CABINET PREȘEDINTE

Dosarul nr.3962A/2026

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 10 199 / 10 JUN 2026

Domnului MIRCEA ABRUDEAN,

~~PREȘEDINTELE SENATULUI~~

Biroul permanent al Senatului

L. 327 / 11.06.2026

SENATUL ROMÂNIEI

Nr. 460 / 10-06-2026

L. 327 / 2025

În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea Legea pentru completarea art. 6 din Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006 (PL-x nr. 216/2025).

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 18 septembrie 2026 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 30 septembrie 2026.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,



PREȘEDINTE

Prof. univ. dr. Elena Simona TĂNĂSESCU



PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, iunie 2026

Doamnei ELENA-SIMINA TĂNĂSESCU
PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE
asupra

**Legii pentru completarea art. 6 din Legea vânătorii și a protecției fondului
cinegetic nr. 407/2006**

La data de 23 mai 2026, Parlamentul a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, *Legea pentru completarea art. 6 din Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006* (PL-x 216/2025).

Legea supusă controlului de constituționalitate are ca obiect de reglementare completarea art. 6 din Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006 cu un nou alineat, respectiv alin. (5).

Astfel, legea supusă controlului de constituționalitate instituie, printr-o normă derogatorie expresă, o excepție de la regimul juridic al suspendării executării actului administrativ unilateral prevăzut de art. 14 și art. 15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, înlăturând, pentru categoria actelor administrative vizate, executorialitatea de drept a hotărârilor de suspendare pronunțate în primă instanță. Această derogare urmează să se aplice în ceea ce privește ordinele ministrului mediului, apelor și pădurilor, emise în temeiul prevederilor alin. (1) lit. f) și f¹) și alin. (4) ale art. 6 din Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006, precum și al prevederilor art. 22² din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021 privind aprobarea metodelor de intervenție imediată pentru prevenirea și combaterea atacurilor exemplarelor de urs brun asupra persoanelor și bunurilor acestora.

În economia Legii vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006, trebuie distins între definițiile legale cuprinse la art. 1 și atribuțiile administratorului faunei cinegetice prevăzute la art. 6. Astfel, art. 1 lit. h) definește „cota de recoltă”, art. 1 lit. ș¹) definește ”nivelul de prevenție”, iar art. 1 lit. ș²) definește ”nivelul de intervenție”. Art. 6 alin. (1) lit. f) conferă administratorului atribuția de a stabili și aproba anual cotele de recoltă, art. 6 alin. (1) lit. f) îi conferă atribuția de a acorda nivelul de intervenție și prevenție anual, iar art. 6 alin. (4) permite adoptarea, cu avizul Consiliului Național de Vânătoare, a „oricăror alte măsuri necesare”, în acord cu dispozițiile legale privind regimul cinegetic.

Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006 prevede următoarele: „**Art. 1** În sensul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos se definesc după cum urmează:

(...)

h) cotă de recoltă - numărul de exemplare din fauna de interes cinegetic aprobat anual de către administrator pe specii și gestionar până la data de 15 aprilie pentru specia căprior și până la 15 mai pentru celelalte specii sedentare admise la vânătoare, care se pot vâna în cadrul unui fond cinegetic;

(...)

ș¹) nivel de prevenție - numărul de exemplare din specia urs brun care pot fi recoltate anual, prin vânători, sub coordonarea personalului tehnic de specialitate angajat al gestionarului, în scopul prevenirii atacurilor asupra populației umane și a pagubelor materiale cauzate de atacurile de urs;

ș²) nivel de intervenție - numărul de exemplare din specia urs brun care pot fi recoltate în cazurile în care prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 81/2021 privind aprobarea metodelor de intervenție imediată pentru prevenirea și combaterea atacurilor exemplarelor de urs brun asupra persoanelor și bunurilor acestora, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 197/2022, nu pot fi aplicate;”

(...)

„**Art. 6 (1)** Principalele atribuții ale administratorului faunei cinegetice sunt următoarele:

(...)

f) stabilește și aprobă anual, până la data de 15 aprilie pentru specia căprior și până la 15 mai pentru celelalte specii sedentare admise la vânătoare, cu avizul autorității publice centrale care răspunde de protecția mediului, cotele de recoltă pentru speciile din anexa nr. 1, care devin obligatoriu de realizat, fără alte avize, acorduri sau autorizări suplimentare;

f¹) acordă nivel de intervenție și prevenție anual, pentru prevenirea pagubelor și accidentelor la speciile din anexa nr. 2; nivelul prevenției se aprobă până cel târziu pe data de 15 mai a fiecărui an.

(...)

(4) Administratorul adoptă cu avizul Consiliului Național de Vânătoare orice alte măsuri necesare, în acord cu dispozițiile legale privind regimul cinegetic."

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 prevede la articolul 14 și articolul 15 următoarele dispoziții referitoare la suspendarea executării actului și la solicitarea suspendării prin acțiunea principală:

„Art. 14. - (1) În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile prevederilor art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare sau în termen de maximum 30 de zile de la luarea la cunoștință a conținutului actului care nu mai poate fi revocat, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond. În cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anulare a actului în termen de maximum 60 de zile de la introducerea acțiunii în suspendare și dacă fondul cererii de suspendare nu a fost soluționat, instanța investită cu cererea de suspendare va constata această împrejurare și va respinge cererea de suspendare ca lipsită de interes. Dacă suspendarea s-a dispus, aceasta încetează de drept și fără nicio formalitate.

(2) Instanța soluționează cererea de suspendare, de urgență și cu precădere, cu citarea părților. Procedura prevăzută la art. 200 și 201 din Codul de procedură civilă nu este aplicabilă. Întâmpinarea este obligatorie și se depune la dosarul cauzei cu cel puțin 3 zile înainte de termenul de judecată. Reclamantul va lua cunoștință de conținutul întâmpinării de la dosarul cauzei. Instanța poate acorda un nou termen de judecată în cazul în care reclamantul solicită amânarea pentru a lua cunoștință de conținutul întâmpinării.

(3) Când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ, cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă și de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare, prevederile alin. (2) aplicându-se în mod corespunzător.

(4) Hotărârea prin care se pronunță suspendarea este executorie de drept. Ea poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare. Recursul nu este suspensiv de executare.

(5) În ipoteza în care se emite un nou act administrativ cu același conținut ca și cel suspendat de către instanță, acesta este suspendat de drept. În acest caz nu este obligatorie plângerea prealabilă.

(6) Nu pot fi formulate mai multe cereri de suspendare succesive pentru aceleași motive.

(7) Suspendarea executării actului administrativ are ca efect încetarea oricărei forme de executare, până la expirarea duratei suspendării.

Art. 15. - (1) Suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant, pentru motivele prevăzute la art. 14, și prin cererea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau în parte, a

actului atacat. În acest caz, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea definitivă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, în termen de maximum 60 de zile de la introducerea acțiunii principale.

(2) Dispozițiile art. 14 alin. (2) - (7) se aplică în mod corespunzător.

(3) Hotărârea dată cererii de suspendare este executorie de drept, iar introducerea recursului, potrivit art. 14 alin. (4), nu suspendă executarea.

(4) În ipoteza admiterii acțiunii de fond, măsura suspendării, dispusă în condițiile art. 14, se prelungește de drept până la soluționarea definitivă a cauzei, chiar dacă reclamantul nu a solicitat suspendarea executării actului administrativ în temeiul alin. (1)."

Articolul 22² din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021 privind aprobarea metodelor de intervenție imediată pentru prevenirea și combaterea atacurilor exemplarelor de urs brun asupra persoanelor și bunurilor acestora are următorul cuprins: „Art. 22². - Începând cu anul 2026, numărul de exemplare de urs brun care reprezintă nivelul de prevenție și repartiția pe județe și fonduri cinegetice se stabilesc până la data de 15 mai a fiecărui an, prin ordin al conducătorului autorității publice centrale care răspunde de vânatoare, pe baza studiului privind analiza probelor genetice, stabilirea numărului minim de indivizi la nivel național, a diversității genetice și a structurii populaționale, realizat de autoritate”.

Textul legii supuse controlului de constituționalitate prevede: „(5) Prin derogare de la dispozițiile art. 14 și 15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, hotărârile judecătorești pronunțate în primă instanță prin care se dispune suspendarea ordinului ministrului mediului, apelor și pădurilor emis în temeiul prevederilor alin. (1) lit. f) și f¹) și alin. (4) ale prezentului articol, precum și al prevederilor art. 22² din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 197/2022, cu modificările și completările ulterioare, produc efecte numai de la data rămânării definitive a acestora.”

Prin conținutul său normativ, legea contravine unor norme și principii constituționale, pentru motivele dezvoltate în cele ce urmează:

I. Încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa privind calitatea legii

Legea supusă controlului de constituționalitate încalcă art. 1 alin. (5) din Constituția României în componenta sa privind calitatea legii, năsocotind cerințele de claritate, precizie și previzibilitate ale legii.

Printr-o jurisprudență constantă, Curtea Constituțională a statuat că respectarea legilor este obligatorie, însă unui subiect de drept nu i se poate pretinde să respecte o lege care nu respectă cele trei exigențe enunțate mai sus. De altfel, Curtea Constituțională statuează că „cerința de claritate a legii vizează

caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează” (Decizia Curții Constituționale nr. 183/2014).

Curtea Constituțională, în vasta sa jurisprudență, a reținut că „o lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenție numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita. Totodată, Curtea, având în vedere principiul generalității legilor, a reținut că poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze, însă, previzibilitatea legii” (Decizia Curții Constituționale nr. 547/2017).

Respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie în România, conform art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală.

I.1. Modificarea legislativă afectează coerența normativă a reglementării și creează incertitudine asupra raportului dintre norma specială nou-introdusă și regimul general al contenciosului administrativ. În lipsa unei precizări exprese, nu rezultă cu suficientă claritate dacă derogarea privește exclusiv momentul de la care hotărârea de suspendare produce efecte ori dacă ea afectează, direct sau indirect, și celelalte garanții procedurale instituite de art. 14 și art. 15 din Legea nr. 554/2004

Prin intervenția legislativă propusă de către legiuitor, nu rezultă cu claritate în ce măsură își vor mai putea produce efectele articolele 14 și 15 ale Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 în materia vânătorii, în condițiile în care intervenția legislativă propune o derogare de la întregul art. 14 și de la întregul art. 15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

În fapt, însă, art. 14 alin (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 instituie posibilitatea instanței de a dispune suspendarea efectelor unui act administrativ, temporar, până la pronunțarea instanței de fond, în timp ce alin. (4) din același articol instituie caracterul executoriu al hotărârii primei instanțe. Or, legea supusă controlului de constitutionalitate operează o translație a momentului de la care această hotărâre a primei instanțe își va produce efectele (și anume, de la momentul rămânerii ei definitive), golind practic de autoritate hotărârea primei instanțe prin care sunt suspendate efectele unui ordin al ministrului mediului, apelor și a pădurilor.

Legea criticată nu răspunde exigențelor constituționale de claritate, precizie și previzibilitate. Deși legiuitorul instituie o derogare de la dispozițiile art. 14 și ale art. 15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, norma nu individualizează dispozițiile de la care se derogă și nu delimitează cu rigoare efectele juridice produse asupra regimului suspendării executării actului administrativ. În realitate, soluția legislativă urmărește înlăturarea caracterului executoriu de drept al hotărârilor de suspendare pronunțate în primă instanță, astfel cum acestă este consacrat de art. 14 alin. (4) și art. 15 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Cu toate acestea, textul nu se limitează la aceste dispoziții, ci trimite generic la întregul art. 14 și la întregul art. 15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, texte care reglementează nu doar caracterul executoriu al hotărârii, ci ansamblul garanțiilor procedurale ale suspendării: condițiile cazului bine justificat și ale pagubei iminente, caracterul urgent al procedurii, soluționarea cu precădere, caracterul nesuspensiv al recursului, interdicția formulării unor cereri succesive pentru aceleași motive și efectul suspendării asupra oricărei forme de executare.

O asemenea imprecizie nu poate fi considerată compatibilă cu art. 1 alin. (5) din Constituție. În materia contenciosului administrativ, iar cu atât mai mult atunci când norma vizează efectele unei hotărâri judecătorești, legea trebuie să stabilească în mod neechivoc întinderea derogării, condițiile de aplicare și consecințele sale procedurale. Atât justițiabilul, dar și autoritatea publică emitentă și în cele din urmă instanța de judecată trebuie să poată determina, din însuși conținutul normei, care este regimul juridic aplicabil hotărârii de suspendare și care sunt efectele acesteia.

Prin formularea adoptată, legea criticată lasă în sarcina interpretului delimitarea efectivă a garanțiilor procedurale menținute și a celor înlăturate, deși tocmai această delimitare determină efectivitatea accesului la instanță și aptitudinea controlului judecătoresc de a produce consecințe juridice utile. Norma nu reglementează cu precizia cerută de Constituție, ci introduce o derogare cu efecte procesuale majore printr-o formulare generică, susceptibilă de aplicări divergente și de afectare a securității raporturilor juridice.

1.2. Includerea, în domeniul derogării, a ordinelor emise în temeiul art. 6 alin. (4) din Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006 echivalează cu o lipsă de previzibilitate a legii, de asemenea incompatibilă cu art. 1 alin. (5) din Constituție

Deficiența de previzibilitate a legii criticate este accentuată de includerea, în domeniul derogării, a ordinelor emise în temeiul art. 6 alin. (4) din Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006, text care se referă la "orice alte măsuri necesare". Această sintagmă nu delimitează natura măsurilor,

scopul lor, gradul de urgență, speciile vizate, teritoriul de aplicare ori efectele juridice asupra exemplarelor de faună.

Termenul „măsuri” nu are o definiție legală în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în *OUG nr. 81/2021 privind aprobarea metodelor de intervenție imediată pentru prevenirea și combaterea atacurilor exemplarelor de urs brun asupra persoanelor și bunurilor acestora, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative* sau în legislația-cadru în domeniu. Legislația europeană relevantă - Directiva 92/43/CEE privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (Directiva Habitate), transpusă în dreptul intern - operează cu noțiunile de „capturare”, „ucidere”, „perturbare”, „distrugere”, „deteriorare” - dar norma derogatorie nu face trimitere la niciuna dintre acestea și nu preia terminologia armonizată.

Prin urmare, măsurile adoptate în temeiul art. 6 alin. (4) din Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006 pot fi, în practică, atât măsuri letale, cât și măsuri neletale; atât măsuri de prevenție pe termen lung, cât și intervenții punctuale; atât acte normative de planificare cinegetică, cât și acte individuale de executare.

În lipsa unor criterii legale de departajare, justițiabilul, autoritatea publică și instanța sunt plasate în situația de a determina *ex post* dacă hotărârea de suspendare este sau nu lipsită de efect imediat, ceea ce contravine cerinței ca legea să ofere o protecție reală împotriva arbitrarului. Mai precis, instanțele și autoritățile administrative vor fi puse în situația de a determina, de la caz la caz, dacă un ordin al ministrului mediului intră sau nu sub incidența derogării - cu consecința directă că o hotărâre de suspendare fie este, fie nu este executorie de drept, fără ca norma să furnizeze un criteriu clar de departajare.

Atunci când ambiguitatea normativă privește domeniul de aplicare al unei garanții procesuale, exigența de precizie este mai ridicată decât în materia normelor de drept material. Justițiabilul trebuie să știe, înainte de a sesiza instanța și înainte ca instanța să pronunțe hotărârea de suspendare, dacă acea hotărâre va fi sau nu executorie de drept. Apreciem că incertitudinea în această privință îl împiedică să își calibreze strategia procesuală, împiedică instanța să aplice uniform norma și creează condiții pentru aplicări divergente, inclusiv arbitrare, ale derogării.

Or, instanța constituțională a sancționat în mod constant normele procesuale care lasă destinatarilor și instanțelor o marjă de interpretare atât de largă încât aplicarea lor devine imprevizibilă. Standardul relevant este cel enunțat în jurisprudența referitoare la art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, Curtea Constituțională reținând următoarele (Decizia nr. 70/2023, par. 71): „*prin reglementarea normelor de tehnică legislativă 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 Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragraful 96). În același sens, instanța de contencios constituțional a statuat că, pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea Decizia nr. 348 din 17 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 529 din 16 iulie 2014, paragraful 17, și Decizia nr. 302 din 4 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 566 din 17 iulie 2017, paragraful 56). De asemenea, s-a reținut, prin aceeași jurisprudență, că o dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă, să instituie norme clare, previzibile și accesibile a căror aplicare să nu permită arbitrarul sau abuzul, precum și că norma juridică trebuie să reglementeze în mod unitar și uniform și să stabilească cerințe minimale aplicabile tuturor destinatarilor săi (...)".

Exigențele constituționale ale art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală trebuie analizate și prin raportare la normele de tehnică legislativă consacrate de Legea nr. 24/2000. Potrivit art. 8 alin. (4) din această lege, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și fără pasaje obscure sau echivoce. Totodată, dispozițiile art. 13 lit. a), c) și d) din Legea nr. 24/2000 impun corelarea proiectului de act normativ atât cu actele normative de același nivel cu care se află în conexiune, cât și cu reglementările Uniunii Europene, tratatele internaționale la care România este parte și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Art. 36 alin. (1) din aceeași lege impune redactarea actelor normative într-un limbaj juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, de natură să excludă orice echivoc.

În concluzie, apreciem că trimiterea la sintagma „*orice alte măsuri*” va produce un efect asimetric și imprevizibil: pentru unele ordine ale ministrului mediului, hotărârea judecătorească de suspendare pronunțată de prima instanță va fi executorie de drept (dacă instanța califică ordinul ca neîntrând sub incidența derogării), iar pentru altele nu va fi executorie de drept (dacă instanța califică ordinul ca intrând sub incidența derogării). Este evident, așadar, că această variabilitate în eficacitatea protecției judiciare, determinată nu de circumstanțele cauzei, ci de modul în care instanța interpretează o sintagmă ambiguă din lege, este incompatibilă cu cerința de previzibilitate. Acest aspect este susceptibil a genera practică judiciară neunitară, cu consecințe directe asupra egalității de tratament a justițiabililor în fața instanțelor.

II. Încălcarea art. 1 alin. (4) și a art. 126 alin. (6) din Constituție

Potrivit art. 1 alin. (4) din Constituție: „(4) Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale”.

Articolul 126 alin. (6) din Legea fundamentală stabilește că: „(6) Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale”.

Derogarea propusă prin legea supusă controlului de constituționalitate afectează în mod direct principiul constituțional al controlului judecătoresc efectiv asupra actelor administrative. Normele de procedură care privesc suspendarea executării actelor administrative, inclusiv cele care privesc caracterul executoriu al hotărârilor judecătorești de primă instanță, reprezintă garanții procesuale fundamentale care nu pot fi eludate printr-o astfel de reglementare. De altfel, introducerea unei astfel de derogări ce nu are la bază nicio justificare obiectivă are efectul de a crea un precedent cu consecințe păgubitoare dacă se extinde și la alte domenii administrative.

Regimul general al suspendării executării actului administrativ a fost conceput ca o garanție urgentă și provizorie. Condițiile de admisibilitate - cazul bine justificat și paguba iminentă - sunt severe tocmai pentru că hotărârea produce efecte imediate. Prin urmare, executorialitatea de drept a hotărârii de suspendare pronunțate de prima instanță nu este un accesoriu procedural, ci elementul definitoriu al instituției suspendării. În lipsa acestui efect imediat, suspendarea nu mai este suspendare în sens funcțional, ci o constatare judiciară lipsită de aptitudinea de a conserva situația juridică până la soluționarea litigiului.

Norma criticată păstrează formal posibilitatea de a formula cererea de suspendare, dar înlătură efectul care justifică existența acesteia. Această disociere între existența formală a remediului și lipsa lui de efect util este incompatibilă cu art. 126 alin. (6) din Constituție.

Mai mult, se afectează dreptul la o cale de atac efectivă în materie de mediu. Convenția de la Aarhus (ratificată de România prin Legea nr. 86/2000 pentru ratificarea Convenției privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu) impune ca statele semnatare să garanteze accesul la justiție și, de asemenea, de a avea posibilitatea de a obține măsuri provizorii în cauze ce privesc protecția mediului. Prin completarea propusă de legiuitor în sensul amânării efectelor suspendării până la pronunțarea unei hotărâri definitive, se anulează practic scopul protecției provizorii.

Noțiunea de remediu efectiv presupune ca instanța să poată interveni într-un moment în care efectele prejudiciabile ale actului administrativ mai pot fi prevenite. În materie de mediu, dimensiunea temporală a remedului este esențială. Dacă remediuul intervine numai după recoltarea exemplarelor, după afectarea habitatului sau după producerea unor efecte biologice greu reversibile, el nu mai este un remediu efectiv, ci o constatare judiciară fără utilitate preventivă. Această interpretare este confirmată de jurisprudența CJUE, în cauze precum: Križan și alții (C-416/10), Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15), Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15).

Instituția suspendării executării actului administrativ este singurul instrument capabil să prevină producerea unui prejudiciu ireversibil. Or, prin eliminarea posibilității de a suspenda actul administrativ în primă instanță, controlul judecătoresc devine iluzoriu, întrucât până la soluționarea recursului, actul administrativ poate fi integral executat, iar efectele sale asupra mediului devin ireversibile. De altfel, astfel cum rezultă din jurisprudența europeană, statele pot reglementa condițiile procedurale ale accesului la justiție, însă nu pot transforma remediuul judiciar prevăzut la art. 9 alin. (4) al Convenției de la Aarhus într-unul teoretic, tardiv sau inapt să prevină prejudiciul. Or, acesta este chiar efectul legii supuse controlului de constituționalitate. Această lege nu instituie o procedură accelerată de verificare a suspendării, nu permite instanței de recurs să tranșeze cu celeritate caracterul justificat al măsurii și nu creează o excepție limitată pentru situații de urgență reală. Dimpotrivă, ea lipsește, în toate cazurile, hotărârea privind suspendarea actului administrativ pronunțată de prima instanță, de efectul său preventiv.

Suplimentar, garanția prevăzută de art. 126 alin. (6) din Constituție nu poate fi redusă la posibilitatea formală de a introduce o acțiune în anulare împotriva actului administrativ. Controlul judecătoresc al actelor administrative presupune existența unor mijloace jurisdicționale apte să împiedice producerea efectelor nelegale ale actului atunci când instanța constată, fie și provizoriu, existența unui caz bine justificat și riscul unei pagube iminente. Suspendarea executării actului administrativ reprezintă instrumentul prin care controlul de legalitate își păstrează efectul util în intervalul anterior soluționării definitive a cauzei.

Prin norma criticată, hotărârea primei instanțe nu este desființată, dar este lipsită de efectul său propriu. Instanța constată existența condițiilor legale ale suspendării, însă constatarea judecătorului nu produce nicio consecință juridică până la definitivarea hotărârii. În acest interval, ordinul administrativ continuă să fie executat, iar executarea sa poate consuma integral obiectul litigiului. O asemenea soluție normativă transformă controlul judecătoresc dintr-un control efectiv într-un control post factum, pur declarativ, ceea ce este incompatibil cu art. 126 alin. (6) din Constituție.

Totodată, menționăm că măsura este vădit disproporționată, în raport cu legislația existentă și reprezintă o veritabilă ingerință a puterii legiuitoare asupra puterii judecătorești, ceea ce conduce la încălcarea principiului separației și al

echilibrului puterilor în stat, prevăzut de art. 1 alin. (4) din Constituție. De exemplu, în ipoteza unui ordin abuziv, hotărârea de suspendare pronunțată de prima instanță nu va mai fi niciodată executorie. O astfel de hotărâre a primei instanțe, care își pierde caracterul executoriu și care devine executorie abia la momentul rămânerii ei definitive, va conduce la inutilitatea suspendării ordinului, pentru că acesta își va fi produs demult efectele, cu consecințe iremediabile asupra faunei. Putem chiar argumenta că propunerea legislativă transmite implicit mesajul că hotărârea prin care prima instanță ar dispune suspendarea executării actului administrativ nu ar mai avea nicio valoare sau utilitate, aspect ce contribuie la afectarea principiului separației și al echilibrului puterilor în stat.

Legiuitorul nu poate, prin instituirea unei excepții legale absolute, să lipsească de efect hotărârea prin care instanța a constatat îndeplinirea condițiilor legale ale suspendării. O asemenea soluție depășește limitele competenței de reglementare a procedurii judiciare și echivalează cu neutralizarea efectului jurisdicțional propriu hotărârii pronunțate de prima instanță. Prin urmare, norma criticată afectează echilibrul constituțional dintre puterea legislativă și puterea judecătorească, întrucât înlătură, pentru o categorie determinată de acte administrative, consecința juridică firească a controlului judecătoresc provizoriu: oprirea temporară a executării actului administrativ atunci când instanța a reținut existența unui caz bine justificat și riscul producerii unei pagube iminente.

III. Încălcarea art. 21 din Constituție, art. 6 și art. 13 coroborat cu art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, precum și a art. 47 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, prin raportare la art. 148 coroborat cu art. 21 din Constituție

III.1 Încălcarea dreptului fundamental de acces la justiție, în componenta sa de drept la un remediu efectiv

În conformitate cu dispozițiile art. 21 din Constituție, care reglementează accesul liber la justiție: „(1) Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime. (2) Nici o lege nu poate îngreuna exercitarea acestui drept. (3) Părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil. (4) Jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite”.

Art. 9 alin. (4) din Convenția de la Aarhus impune ca procedurile de acces la justiție să asigure remedii adecvate și efective, inclusiv măsuri provizorii, atunci când acestea sunt necesare. Caracterul prompt al remediei nu este o cerință formală, ci o condiție de substanță a protecției judiciare în cauzele de mediu, în care prejudiciul poate fi rapid, ireparabil sau greu reversibil. Așadar, în materia protecției mediului, efectivitatea accesului la justiție are o dimensiune temporală determinantă. Nu este suficient ca persoana interesată să poată sesiza instanța,

dacă remediul judiciar devine operant numai după producerea efectelor ireversibile ale actului contestat.

Or, o reglementare care permite introducerea unei cereri de suspendare, dar amână efectul hotărârii de admitere până la definitivarea acesteia, nu asigură un remediu efectiv. Ea menține aparența accesului la instanță, dar suprimă finalitatea practică a suspendării: prevenirea pagubei iminente.

Mecanismul instituit de legea supusa controlului de constituționalitate prin alin. (5), derogatoriu de la dispozițiile art. 14 și art. 15 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, amână efectul protector al hotărârii judecătorești de suspendare până la rămânerea definitivă a acesteia. În practica instanțelor de contencios administrativ, această etapă poate dura luni de zile. În intervalul dintre pronunțarea hotărârii de primă instanță și rămânerea ei definitivă, ordinul ministrului ar produce în continuare efecte - respectiv autorizarea uciderii exemplarelor vizate. Stipulând expres că un ordin al ministrului poate fi atacat, dar refuzând dreptul la o măsură provizorie eficientă (suspendarea efectelor acestuia), legiuitorul goleşte de conținut art. 21 din Constituție.

În conformitate cu acest text constituțional, dreptul de acces la justiție include nu doar dreptul de a sesiza instanța, ci și dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă. O hotărâre judecătorească ale cărei efecte sunt amânate până la momentul rămânerei ei definitive, goleşte de conținut funcția de garanție a suspendării. În acest sens, subliniem că, prin Decizia nr. 458/2009, Curtea Constituțională a statuat că: *«Procesul civil constituie activitatea desfășurată de instanță, părți, organe de executare și alte persoane sau organe care participă la înfăptuirea de către instanțele judecătorești a justiției în cauzele civile, în vederea realizării sau stabilirii drepturilor și intereselor civile deduse judecății și executării silite a hotărârilor judecătorești și a altor titluri executorii. Așadar, procesul civil parcurge două faze: judecata și executarea silită, aceasta din urmă intervenind în cazul hotărârilor susceptibile de a fi puse în executare cu ajutorul forței de constrângere a statului sau a altor titluri executorii, în măsura în care debitorul nu își execută de bunăvoie obligația. Caracterul unitar al procesului civil impune respectarea garanțiilor ce caracterizează dreptul la un proces echitabil atât în faza judecății, cât și a executării silite, cea mai importantă dintre aceste garanții fiind "dreptul la un tribunal" în sensul art. 21 din Constituție și al art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, adică liberul acces la o instanță independentă și imparțială, stabilită prin lege, și controlul actelor efectuate în ambele faze ale procesului de către instanțele judecătorești. În același sens s-a pronunțat și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care a statuat în jurisprudența sa că „dreptul la un tribunal garantat de art. 6 alin. 1 din Convenție ar fi iluzoriu dacă ordinea juridică internă a unui stat contractant ar permite ca o hotărâre judecătorească definitivă și obligatorie să rămână inoperantă în detrimentul unei părți. Executarea unei sentințe, a oricărei instanțe, trebuie considerată ca făcând parte integrantă din «proces» în sensul art. 6" (cauzele SC Ruxandra Trading împotriva României,*

2007, *Hornsby împotriva Greciei*, 1997)».

Așadar, principiul că eficacitatea protecției jurisdicționale este o componentă a accesului la justiție este constant în jurisprudența Curții Constituționale a României, dar și a Curții Europene a Drepturilor Omului.

Soluția legislativă nu reprezintă o simplă modalitate tehnică de reglementare a momentului în care executarea hotărârilor judecătorești devine exigibilă, ci, prin efectele sale, înlătură tocmai rațiunea măsurii suspendării. Suspendarea executării unui act administrativ este, prin natura sa, un remediu urgent și provizoriu, menit să conserve situația juridică și factuală până la soluționarea controlului de legalitate. Dacă hotărârea prin care instanța constată îndeplinirea condițiilor suspendării nu produce niciun efect până la rămânerea ei definitivă, măsura suspendării nu mai are aptitudinea de a preveni paguba iminentă, ci devine un remediu ulterior, lipsit de utilitate practică în ipotezele în care actul administrativ se execută rapid sau ireversibil.

Jurisprudența invocată prin Decizia nr. 458/2009, precitată, referitoare la Cauza *Hornsby* are, însă, în vedere o situație distinctă de cea din prezenta cauză, respectiv neexecutarea hotărârilor judecătorești definitive. Problema constituțională din norma criticată nu este neexecutarea unei hotărâri definitive, ci amânarea efectului suspensiv al unei hotărâri de primă instanță până la definitivarea acesteia, în contextul în care executarea ordinului administrativ în acest interval produce efecte ireversibile. Cu toate acestea, încălcarea art. 6 CEDO rămâne incident sub aspectul nerespectării, prin legea criticată, a caracterului echitabil al procedurii și a egalității armelor între părți. Norma derogatorie plasează reclamantul într-o poziție procesuală inferioară față de autoritatea emitentă a ordinului, care beneficiază de un regim privilegiat - ordinul produce efecte până la definitivarea hotărârii de suspendare, indiferent de temeinicia aparentă a cererii de suspendare constatată de prima instanță, iar această asimetrie procedurală este incompatibilă cu principiul egalității armelor, componentă a dreptului la un proces echitabil garantat de art. 6 din CEDO.

Pentru situația din prezenta cauză, temeiul convențional direct aplicabil este art. 13 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), care garantează „dreptul la un remediu efectiv”. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că remediu intern trebuie să fie efectiv nu doar în abstract, ci și în concret, incluzând posibilitatea de a preveni producerea unui prejudiciu ireversibil anterior epuizării căilor de atac ordinare.

În cauza *Gebremedhin împotriva Franței*, CEDO, 26 aprilie 2007, nr. 25389/05, Curtea a reținut că atunci când există un risc de prejudiciu ireversibil, remediu intern trebuie să producă efect suspensiv pentru a satisface cerințele art. 13 CEDO. În același sens, în cauza *M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei*, CEDO, Marca Cameră, 21 ianuarie 2011, nr. 30696/09, paragraful 293, Curtea a reținut că un recurs lipsit de efect suspensiv în fața unui risc de prejudiciu ireversibil nu satisface cerințele art. 13 CEDO. Deși aceste cauze vizează contexte diferite - expulzare, respectiv transfer Dublin - principiul pe care îl consacră este de

aplicabilitate generală. Altfel spus, remediul intern este iluzoriu dacă nu poate preveni producerea prejudiciului ireversibil înainte de epuizarea căilor de atac.

Deși cauzele Gebremedhin împotriva Franței și M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei vizează contexte privind drepturi absolute ale persoanei fizice, principiul pe care îl consacră depășește aceste contexte specific, întrucât un remediu jurisdicțional care nu poate preveni producerea prejudiciului ireversibil anterior epuizării căilor de atac ordinare nu satisface cerințele art. 13 CEDO. Caracterul ireversibil al prejudiciului - iar nu natura dreptului afectat - este criteriul determinant în aprecierea efectivității remediei.

În materie de mediu, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului confirmă că protecția convențională nu se limitează la repararea ulterioară a prejudiciului, ci presupune existența unor garanții procedurale și remedii efective apte să prevină sau să limiteze riscurile asupra mediului și asupra vieții private. În cauza Tătar împotriva României, 27 ianuarie 2009, 67021/01, Curtea a valorificat principiul precauției, subliniind că autoritățile nu trebuie să amâne adoptarea unor măsuri efective și proporționale pentru evitarea unui risc de prejudiciu grav și ireversibil asupra mediului.

Aceste repere jurisprudențiale mai sus citate confirmă că, în materia mediului, remediul trebuie să fie nu doar disponibil în mod teoretic, ci apt să producă efecte utile în timp util.

Or, este evident că, în privința efectului legii criticate, a cărei intrare în vigoare ar permite executarea ordinului de ucidere a exemplarelor anterior definitivării hotărârii de suspendare, se va produce un prejudiciu prin natura sa ireversibil, față de care remediul jurisdicțional instituit de norma derogatorie devine iluzoriu în sensul art. 13 CEDO. Suspendarea unui ordin care autorizează uciderea de animale nu produce niciun efect util dacă devine operantă abia după executarea ordinului. Remedierea ulterioară este imposibilă prin natura lucrurilor.

În plus, faptul că stabilirea momentului caracterului executoriu al hotărârii de suspendare reprezintă o opțiune a legiuitorului nu exclude controlul de constituționalitate al modului concret în care această opțiune a fost exercitată. Curtea Constituțională a statuat constant că legiuitorul nu poate, sub pretextul configurării procedurii judiciare, să golească de conținut un drept fundamental garantat de Constituție. Caracterul ireversibil al executării ordinelor vizate face ca opțiunea legiuitorului, în forma adoptată, să producă o protecție jurisdicțională iluzorie, incompatibilă cu art. 21 din Constituție, așa cum am arătat anterior.

În concluzie, un remediu jurisdicțional care nu poate preveni prejudiciul ireversibil nu satisface nici cerințele art. 21 din Constituție, nici pe cele ale art. 13 CEDO [cu privire la care apreciem că nu este limitat la cazurile care implică exclusiv art. 3 CEDO (așa cum reiese din cauzele precitate - Gebremedhin împotriva Franței și M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei)]. În materia ce privește legea supusă controlului de constituționalitate, apreciem că art. 13 CEDO trebuie coroborat cu art. 8 CEDO - dreptul la mediu în jurisprudența evolutivă a Curții.

III.2. Încălcarea art. 47 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene

În domeniul de aplicare al dreptului Uniunii Europene, art. 47 din Carta Drepturilor Fundamentale consacră dreptul la o cale de atac efectivă. Acest standard se aplică în cauzele care privesc acte administrative emise în aplicarea sau în executarea obligațiilor decurgând din Directiva 92/43/CEE (Directiva Habitate). O normă națională care face practic imposibilă prevenirea executării unui ordin de ministru potențial contrar Directivei Habitate, prin amânarea efectelor suspendării până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești, afectează principiul efectivității dreptului Uniunii Europene și conținutul art. 47 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

Încălcarea unor norme de drept european, cum este cazul în situația de față, poate face obiectul controlului de constituționalitate, potrivit art. 148 din Constituție, ce reglementează integrarea României în Uniunea Europeană prin raportare la dispozițiile art. 21 din Constituție.

Aderarea României la Uniunea Europeană a ridicat problema raportului de forță juridică dintre normele interne și cele ale Uniunii Europene și, în acest cadru, și cu cele cuprinse în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, respectiv a interpretării date acestora de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Sub acest aspect, sunt relevante dispozițiile art. 148 din Constituție, care prevăd în alin. (2) și (4) prioritatea prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și a celorlalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, față de dispozițiile contrare din legile interne, astfel: „(2) *Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare (...)* (4) *Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alineatului (2)*”.

Într-o serie de decizii, care, potrivit art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală, sunt general obligatorii, Curtea Constituțională a României a statuat asupra obligațiilor ce incumbă autorităților publice din țara noastră, rezultate din actul aderării la Uniunea Europeană, într-o multitudinea de materii.

În cuprinsul Deciziei nr. 148/2003, Curtea Constituțională a precizat că: « *Prin actele de transfer al unor atribuții către structurile Uniunii Europene, acestea nu dobândesc, prin înzestrare, „o supra competență”, o suveranitate proprie. În realitate, statele membre ale Uniunii Europene au decis să exercite în comun anumite atribuții care, în mod tradițional, țin de domeniul suveranității naționale. Este evident că în actuala eră a globalizării problematicei omenirii, a evoluțiilor interstatuale și a comunicării interindividuale la scară planetară, conceptul de suveranitate națională nu mai poate fi conceput ca absolut și indivizibil, fără riscul unei izolări inacceptabile. (...) statele membre ale Uniunii*

Europene au înțeles să situeze acquis-ul comunitar – tratatele constitutive ale Uniunii Europene și reglementările derivate din acestea – pe o poziție intermediară între Constituție și celelalte legi, atunci când este vorba de acte normative europene obligatorii ».

În același sens este și Decizia nr. 104/2018, în care instanța constituțională statuează că: „În aplicarea art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, România aplică cu bună-credință obligațiile rezultate din actul aderării, neinterferând cu competența exclusivă a Uniunii Europene, și, astfel cum a stabilit în jurisprudența sa, în virtutea clauzei de conformare cuprinse chiar în textul art. 148 din Constituție, România nu poate adopta un act normativ contrar obligațiilor la care s-a angajat în calitate de stat membru (a se vedea Decizia nr. 887 din 15 decembrie 2015, paragraf 75). [...] De asemenea, folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției – unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate”.

Principiul protecției jurisdicționale efective este un principiu general al dreptului Uniunii Europene (consacrat de art. 47 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, intitulat „Dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil”). În acest sens, menționăm că Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat că statele membre nu pot adopta reguli procedurale naționale care fac imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii Europene: „În acest sens, modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor acțiuni similare de drept intern (principiul echivalenței) și nu trebuie să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității)” - (a se vedea punctele 47, 48, 51 și 52 - cauza Lesoochránárske zoskupenie VLK II, CJUE, 27 octombrie 2016).

Aplicând aceste considerente de principiu la noua soluție legislativă supusă controlului de constituționalitate, apreciem că natura ireversibilă a măsurii este elementul-cheie ce determină încălcarea principiului eficacității protecției jurisdicționale. Astfel, suspendarea unui act administrativ care autorizează uciderea de animale nu mai produce niciun efect util dacă devine operantă abia după punerea în executare a ordinului ministrului mediului, apelor și pădurilor.

În concluzie, derogarea creează astfel o protecție iluzorie, incompatibilă cu art. 21 din Constituție coroborat cu art. 6 § 1 și art. 13 coroborat cu art. 8 CEDO - dreptul la mediu în jurisprudența evolutivă a Curții Europene, dar și cu art. 47

din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, prin raportare la art. 148 din Constituție.

IV. Încălțarea principiului proporționalității prevăzut de art. 53 din Constituție

Potrivit art. 53 din Constituție, intitulat „Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți”: „(1) *Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.* (2) *Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății*”.

În discuție fiind o restrângere a exercițiului dreptului de acces la justiție (art. 21), testul de proporționalitate impus de art. 53 din Constituție presupune verificarea: scopului legitim, necesității și proporționalității stricte.

Pentru ca o restrângere a accesului liber la justiție (art. 21 din Constituție) să dobândească valențe constituționale, aceasta trebuie să acționeze exclusiv în limitele stricte și previzibile circumscrise de art. 53 din Legea fundamentală. În acest sens, jurisprudența constantă și obligatorie a instanței constituționale impune verificarea riguroasă și cumulativă a elementelor ce compun testul de proporționalitate.

Așa cum s-a reținut în mod constant în rigoarea decizională a Curții (a se vedea în acest sens Decizia nr. 266/2013 și Decizia nr. 462/2014), orice măsură restrictivă de drepturi trebuie să fie: adecvată - capabilă în mod obiectiv să conducă la îndeplinirea scopului legitim urmărit; necesară - absolut indispensabilă, neexistând un alt mijloc mai puțin intruziv prin care să se poată atinge același rezultat; proporțională - să asigure un just echilibru între interesele private de protecție și interesul public general protejat prin restrângere.

La o primă analiză, scopul declarat al normei, respectiv prevenirea blocării ordinelor de intervenție imediată prin suspendări judiciare pronunțate în primă instanță, îmbracă haina unui scop legitim. Urgența protecției vieții umane și salvagardarea siguranței publice pot justifica limitări procedurale temporare. În ipoteza unui pericol iminent (cum ar fi pătrunderea unui exemplar de urs brun agresiv în intravilanul unei localități), instituirea unei interdicții de suspendare a ordinului administrativ de intervenție poate fi considerată o măsură adecvată, fiind capabilă să asigure eficiența imediată a reacției autorităților statului.

Disproporția majoră a textului legal devine însă flagrantă în momentul în care analizăm cerința necesității măsurii. Legiuitorul a ales să folosească o tehnică

de legiferare generalizată și nediferențiată, extinzând interdicția suspendării judiciare și asupra unor categorii de acte administrative unde elementul urgenței vitale este complet absent. O asemenea abordare generează un viciu structural de constituționalitate, întrucât norma tratează în mod identic situații de fapt radical diferite, asimilând în mod artificial situațiile de criză iminentă (în care viața umană este amenințată direct și iminent) cu situațiile ordinare de management cinegetic, care se bazează pe planificări administrative pe termen lung și pe considerente pur economice.

Chiar dacă s-ar admite că norma criticată urmărește un scop legitim, respectiv protecția vieții, integrității corporale și siguranței publice în situații de pericol iminent generat de exemplare de faună sălbatică, soluția legislativă nu trece testul proporționalității. Măsura este formulată general, nediferențiat și automat. Ea nu se limitează la ipotezele de intervenție imediată în care există un pericol actual și concret pentru viața sau integritatea persoanelor, ci se extinde asupra ordinelor privind cotele anuale de recoltă, nivelurile de prevenție, nivelurile de intervenție și măsurile adoptate în temeiul art. 6 alin. (4) din Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006.

Această extindere generală depășește raportul de proporționalitate dintre scopul legitim invocat și mijlocul ales. În cazul unor acte administrative de planificare anuală, al unor cote de recoltă sau al unor măsuri de management cinegetic lipsite de urgență vitală imediată, nu există o justificare obiectivă pentru înlăturarea efectului imediat al hotărârii judecătorești de suspendare.

Într-o societate democratică, suspendarea temporară, pe cale judecătorească, a executării unui ordin administrativ în domeniul vânătorii până la examinarea sa de către un judecător pe fond reprezintă o garanție firească a statului de drept, înenită să prevină abuzurile administrative ireversibile împotriva biodiversității. Prin urmare, noua soluție legislativă eșuează la testul proporționalității. Ea impune un sacrificiu total și nejustificat al dreptului cetățenilor de a solicita o protecție provizorie eficientă în fața instanțelor de judecată (art. 21 din Constituție), fără ca prin acest sacrificiu să se obțină un plus real de siguranță publică. În absența oricărei urgențe vitale care să fundamenteze măsura în aceste cazuri specifice, limitarea dreptului la un recurs efectiv apare ca fiind nu doar inutilă, ci de-a dreptul abuzivă.

V. Încălcarea art. 148 coroborat cu art. 35, precum și a art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, prin lipsa de conformitate reală cu obiectivul și dispozițiile Directivei 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (Directiva Habitate)

Pe de o parte, potrivit art. 35 din Constituție: „(1) Statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic. (2)

Statul asigură cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept. (3) Persoanele fizice și juridice au îndatorirea de a proteja și a ameliora mediul înconjurător”, iar potrivit art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, statul trebuie să asigure: „e) refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic”.

Introdus în urma revizuirii Constituției din anul 2003, dreptul la un mediu sănătos reprezintă un drept social-economic, care face parte din generația a treia a drepturilor, aparținând oricăror subiecte individuale de drept. Normele constituționale amintite instituie obligații pozitive ale statului de a proteja acest drept, inclusiv prin intermediul cooperărilor internaționale în domeniu.

Regimul juridic al ordinelor vizate de legea supusă controlului de constituționalitate nu poate fi analizat exclusiv în logica dreptului intern al contenciosului administrativ. În măsura în care aceste ordine privesc recoltarea, intervenția, prevenția, capturarea, relocarea sau uciderea unor exemplare din specii protejate, ele se situează în domeniul de aplicare al Directivei 92/43/CEE (Directiva Habitate). Această directivă instituie, pentru speciile prevăzute în anexa IV, un sistem de protecție strictă, iar derogările de la acest sistem trebuie interpretate restrictiv și verificate riguros.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat, în cauza *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17*, că derogările de la interdicția uciderii deliberate a exemplarelor din speciile strict protejate nu pot fi acordate decât dacă obiectivul urmărit este formulat clar și precis, dacă autoritatea demonstrează, pe baza unor date științifice riguroase, că derogarea este adecvată, dacă nu există o alternativă satisfăcătoare, dacă nu este afectată menținerea populației speciei la un stadiu corespunzător de conservare și dacă intervenția se realizează selectiv, limitat și sub control strict. Aceste condiții nu sunt simple cerințe administrative, ci garanții de fond ale regimului de protecție strictă prevăzut de dreptul Uniunii Europene.

Cu titlu de exemplu, ursul brun (*Ursus arctos*) este menționat în anexa 4A a Directivei Habitate, anexă intitulată „Specii de interes comunitar”, cu nr. de cod al speciei 1354 - *Ursus arctos* - ce include ursul și ursul brun, aspect ce impune un regim de protecție strictă. Derogările de la protecția speciei sunt permise de art. 16 din directivă, cu condiții stricte și cu posibilitatea controlului jurisdicțional efectiv.

Obiectivul Directivei Habitate este acela de a contribui la menținerea biodiversității prin conservarea habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică pe teritoriul european al statelor membre. Articolul 2 alin. (2) și alin. (3) din acest act european prevăd că măsurile adoptate în temeiul său urmăresc să asigure menținerea sau readucerea la un stadiu corespunzător de conservare a habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică de interes pentru Uniunea Europeană și în seama de condițiile economice, sociale și culturale, precum și de caracteristicile locale și regionale.

În acest sens, art. 12 alin. (1) lit. a) din Directiva Habitate instituie o

obligatie în sarcina statelor membre de a lua măsurile necesare pentru a institui un sistem de protecție riguroasă a speciilor de animale protejate în aria lor de extindere naturală, interzicând orice formă de capturare sau de ucidere deliberată a acestora. Prin urmare, statele au nu doar obligația de a asigura un cadru legislativ complet, ci și de a pune în aplicare măsuri concrete și specifice de protecție.

Totodată, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat că sistemul de protecție menționat presupune adoptarea unor măsuri cu caracter preventiv coerente și coordonate și că un astfel de sistem de protecție trebuie să evite în mod efectiv capturarea sau uciderea deliberată în natură de specimene din speciile de animale protejate (a se vedea Comisia/Polonia, C-441/17, punct 231, și Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, punct 27). Articolele 12, 13 și 16 din directivă formează un ansamblu coerent de norme care urmăresc asigurarea protecției populațiilor speciilor în cauză (Comisia/Regatul Unit, C-6/04, punct 12).

Art. 16 alin. (1) din Directiva Habitate, ce instituie o serie de derogări, este o excepție de la sistemul de protecție stabilit tot de aceasta și, ca orice excepție, trebuie interpretată în mod restrictiv. De asemenea, acordarea, cu titlu excepțional, a unor derogări trebuie să fie apreciată și cu luarea în considerare a principiului precauției consacrat de art. 191 alineat (2) TFUE. În acest sens, aparține autorității competente sarcina probei existenței condițiilor cerute pentru fiecare derogare pe care o acorda, pe baza celor mai bune cunoștințe științifice și tehnice relevante, precum și în lumina împrejurărilor legate de situația specifică în discuție (Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, punct 51 și 66).

Relevanță directă pentru cauza de față are și hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene în cauza Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, pronunțată ca urmare a unei trimiteri preliminare formulate de Judecătoria Zărnești. Curtea a reținut că protecția strictă prevăzută de art. 12 alin. (1) lit. a) din Directiva Habitate nu încetează prin simplul fapt că exemplarul dintr-o specie protejată ajunge în apropierea ori în interiorul unei așezări umane; noțiunea de exemplar aflat «în natură» nu permite excluderea așezărilor umane din domeniul protecției. Această jurisprudență este esențială, deoarece demonstrează că nici rațiuni de proximitate față de localități, nici necesitatea gestionării conflictelor om-faună nu pot transforma intervențiile asupra speciilor protejate într-o zonă exceptată de la controlul strict al legalității.

Or, dacă ordinele ministrului prevăzute de norma criticată sunt emise în baza unor pretense derogări de la Directiva Habitate, iar controlul jurisdicțional al acestor ordine ar fi efectiv blocat (prin amânarea efectelor suspendării), există un risc serios de incompatibilitate cu dreptul Uniunii Europene, determinând nu doar încălcarea art. 148 prin raportare la art. 21 din Constituție, așa cum am arătat la pct. III de mai sus, ci și încălcarea art. 148 prin raportare la art. 35 din Constituție care consacră dreptul la un mediu sănătos și la art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, care instituie obligația statului de a reface și ocroti mediul înconjurător și de a menține echilibrul ecologic.

Prin urmare, lipsirea hotărârii de suspendare de efect imediat creează un risc sistemic de adoptare a unor derogări nelegale de la regimul de protecție strictă înainte ca instanța să poată asigura efectul util al dreptului Uniunii Europene.

Într-un domeniu în care controlul trebuie să fie preventiv, științific fundamentat și apt să evite efectele ireversibile asupra speciilor protejate, norma criticată face ca verificarea judiciară să intervină, în numeroase ipoteze, după consumarea integrală a efectelor actului administrativ.

Pentru considerentele prezentate mai sus, soluția legislativă potrivit căreia hotărârile judecătorești pronunțate în primă instanță, prin care se dispune suspendarea ordinului ministrului mediului, produc efecte numai de la data rămânării lor definitive, este neconstituțională. Aceasta soluție legislativă conservă doar formal accesul la instanță, însă lipsește remediul provizoriu de funcția sa esențială, aceea de a preveni producerea unui prejudiciu. Or, în materia mediului, unde efectele actului administrativ pot fi rapide și ireversibile, accesul la justiție nu poate fi considerat efectiv dacă hotărârea judecătorească de suspendare devine utilă abia după executarea actului administrativ contestat.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru completarea art. 6 din Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006 este neconstituțională.

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
NICUȘOR-DANIEL DAN

