

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

## DECIZIA Nr. 733

din 24 iunie 2026

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea 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**

|                        |                      |
|------------------------|----------------------|
| Elena-Simina Tănăsescu | — președinte         |
| Asztalos Csaba-Ferenc  | — judecător          |
| Mihai Busuioc          | — judecător          |
| Mihaela Ciochină       | — judecător          |
| Cristian Deliorga      | — judecător          |
| Dacian-Cosmin Dragoș   | — judecător          |
| Dimitrie-Bogdan Licu   | — judecător          |
| Gheorghe Stan          | — judecător          |
| Valentina Bărbățeanu   | — magistrat-asistent |

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea 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, obiecție formulată de Președintele României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 8.853 din 21 mai 2026 și formează obiectul Dosarului nr. 3.408A/2026.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorul acesteia susține, în esență, că aprobarea prin lege a recoltării unui anumit număr de urși brunși pe parcursul anilor 2026 și 2027, cu titlul de cota de prevenție și, respectiv, de intervenție la nivel național, în vederea prevenirii atacurilor asupra populației umane și a pagubelor materiale cauzate de atacurile de urs, contravine dispozițiilor art. 148 alin. (2) din Legea fundamentală care consacră prioritatea prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene și a celorlalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu față de dispozițiile contrare din legile interne, coroborate cu prevederile cuprinse în Constituție la art. 35 — *Dreptul la un mediu sănătos* și art. 135 alin. (2) lit. e), care instituie obligația statului de a reface și ocroti mediul înconjurător și de a menține echilibrul ecologic.

4. Autorul obiecției susține că eliminarea urșilor prin aplicarea unor cote fixe încalcă Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (*Directiva Habitate*). În argumentarea acestei afirmații, arată că, în lipsa unor justificări științifice detaliate și evaluări periodice ale populației de urși în arealul de referință, se încalcă norma europeană în ceea ce privește situațiile de excepție în care pot fi extrase exemplarele dintr-o specie de faună sălbatică protejată, de interes european.

5. Instituirea unui nivel de prevenție concretizat în vânatoare anuală planificată poate fi considerată o măsură disproporționată dacă nu se demonstrează științific că populația

de urs brun este excesiv de numeroasă și că alte soluții de păstrare a echilibrului ecologic și a siguranței populației nu sunt suficiente. Directiva Habitate impune o verificare a faptului că nu există alternative satisfăcătoare înainte de a trece la eliminarea urșilor, iar obligația respectării acestei condiții nu apare explicit în legea criticată, prin care, de altfel, se transformă, parțial, o derogare specială într-un mecanism normativ, de natură să contravină principiului potrivit căruia derogările trebuie să fie excepții temporare, justificate punctual.

6. Autorul obiecției arată că prevederile art. 16 din Directiva Habitate permit extragerea unor exemplare ale unor specii protejate, prevăzute în anexa IV lit. a) la aceasta (*Speciile animale și vegetale de importanță comunitară care necesită protecție strictă*) — în care este inclus și ursul brun (*Ursus arctos*) — cu condiția ca derogarea de la interdicția privitoare la orice formă de capturare sau de ucidere deliberată a acestora să nu afecteze negativ menținerea populațiilor din speciile respective la un stadiu corespunzător de conservare în aria lor de extindere naturală și în măsura în care nu există o alternativă satisfăcătoare la derogare, în anumite scopuri, limitativ enumerate în textul antereferit.

7. Precizează că obiectivul directivei antereferite 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. Art. 2 alin. (2) și (3) din actul normativ european menționat prevede că măsurile adoptate în temeiul acestuia 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 țin seama de condițiile economice, sociale și culturale, precum și de caracteristicile locale și regionale. În acest sens, art. 12 alin. (1) lit. a) din directivă instituie o obligație 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.

8. 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 Hotărârile pronunțate în cauzele

*Comisia/Polonia*, C-441/17, paragraful 231, și *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, paragraful 27).

9. 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, punctul 12).

10. Art. 16 alin. (1) din Directiva Habitate instituie derogările menționate mai sus, fiind 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 alin. (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (*TFUE*). În acest sens, aparține autorității competente sarcina probei existenței condițiilor cerute pentru fiecare derogare pe care o acordă, 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, punctele 51 și 66).

11. Autorul obiecției mai arată că, în Cauza C-674/17, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit că derogările trebuie să treacă testul lipsei unei alternative satisfăcătoare și cel al menținerii stării de conservare favorabile. Or, prin stabilirea unor cote de prevenție automate, legea dedusă controlului de constituționalitate elimină analiza obligatorie „caz cu caz” și se ignoră aplicarea priorității a metodelor neletale pentru eliminarea conflictelor om-urs, expunând România unei proceduri de infringement iminente.

12. Susține că din analiza jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene în materie rezultă că aplicarea art. 16 din Directiva Habitate nu se poate realiza printr-o simplă apreciere de oportunitate a autorității legislative, ci presupune verificarea cumulativă și riguroasă a condițiilor în care poate fi admisă derogarea de la regimul de protecție strictă. Această verificare implică, în esență, parcurgerea a trei tipuri de exigențe/teste distincte. Un prim test este cel al motivului specific, impus de art. 16 alin. (1) lit. a)-e) din Directiva Habitate, în sensul că aceasta interzice vânătoarea sportivă sau „gestionarea” prin eliminare, fără un motiv demonstrat (de exemplu, prevenirea unor daune grave sau siguranța publică). Astfel, o derogare compatibilă cu art. 16 din Directiva Habitate trebuie să fie întemeiată pe criterii obiective, verificabile și direct legate de riscul concret care justifică intervenția. Aceasta presupune identificarea exemplarelor sau, după caz, a unor categorii determinate de exemplare în raport cu comportamentul problematic, localizarea incidentelor, gravitatea riscului și necesitatea măsurii propuse. Or, o lege care stabilește o cotă fixă de sute de exemplare de urs brun ce urmează să fie eliminate într-o anumită perioadă de timp nu poate beneficia de prezumția că a fost adoptată pe baza efectuării unei analize a necesității eliminării, dintr-un motiv anume, specific, a fiecărui exemplar în parte. În acest sens, arată că, în Hotărârea pronunțată în Cauza C-342/05, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit că derogările trebuie să fie individualizate și punctuale, nu colective și prestabilite, cum este cazul în situația de față.

13. Următorul test este cel al alternativei satisfăcătoare, impus de utilizarea sintagmei „în măsura în care nu există o alternativă satisfăcătoare la derogare” în conținutul art. 16 alin. (1) din Directiva Habitate, ceea ce presupune că statul membru trebuie să demonstreze că nicio altă metodă (de exemplu, instalarea de garduri electrice, gestionarea deșeurilor, relocarea, educația) nu a funcționat/nu poate funcționa înainte de a recurge la extragerea letală. Or, stabilirea prin lege a unei cote anuale de extracție preventivă nu poate substitui analiza prealabilă, concretă și documentată a inexistenței unor alternative satisfăcătoare, condiție impusă expres de art. 16 alin. (1) din Directiva Habitate. Derogarea de la regimul de protecție strictă a unei specii de interes comunitar nu poate fi instituită în mod abstract, prin simpla fixare a unui număr anual de exemplare ce pot fi extrase, ci presupune verificarea efectivă a faptului că obiectivul urmărit — respectiv prevenirea atacurilor asupra persoanelor și a pagubelor materiale — nu poate fi atins prin măsuri mai puțin intruzive asupra speciei protejate.

14. Această exigență este cu atât mai importantă cu cât, în materia protecției ursului brun, cadrul normativ în vigoare nu se reduce doar la măsuri letale, ci include instrumente de prevenție și management conservativ, precum monitorizarea populației, identificarea zonelor de conflict, protejarea culturilor și a animalelor domestice, gestionarea surselor antropice de hrană, relocarea exemplarelor problematice, informarea populației și consolidarea capacității instituționale de intervenție. De altfel, chiar existența unui proiect cofinanțat din fonduri europene pentru implementarea Planului național de acțiune privind conservarea populației de urs brun din România confirmă că statul român a avut la dispoziție un cadru distinct de măsuri neletale și de management științific al speciei, care trebuia valorificat și evaluat anterior recurgerii la extracția preventivă.

15. Prin urmare, problema de constituționalitate nu constă în imposibilitatea absolută a adoptării unor măsuri de extracție (acestea putând fi admise numai cu titlu derogatoriu și în condițiile stricte prevăzute de dreptul Uniunii), ci în faptul că legea criticată instituie direct o cotă națională de prevenție, repartizată pe județe și fonduri cinegetice, fără să rezulte că, anterior stabilirii acestei cote, au fost analizate efectiv aplicarea, eficiența și eventuala insuficiență a măsurilor alternative disponibile. În acest mod, legea criticată inversează logica art. 16 alin. (1) din Directiva Habitate în sensul în care măsura letală (extracția) este tratată ca instrument principal de management al speciei, iar nu ca ultimă soluție, justificată punctual, pe baza celor mai bune date științifice disponibile.

16. În continuare, autorul obiecției consideră că cel de-al treilea test ce trebuie efectuat este cel al stării de conservare favorabilă, impus de utilizarea sintagmei „cu condiția ca derogarea să nu afecteze negativ menținerea populațiilor din speciile respective la un stadiu corespunzător de conservare în aria lor de extindere naturală” din conținutul art. 16 alin. (1) din Directiva Habitate. Altfel spus, derogarea nu trebuie să pună în pericol menținerea populației, de urși în speță, la un stadiu de conservare favorabil.

17. Precizează că stadiul de conservare a speciilor este definit la art. 1 lit. (i) din Directiva Habitate, or, menținerea populației speciei într-un stadiu corespunzător de conservare nu poate fi considerată o condiție îndeplinită prin simpla invocare

a unei estimări globale a numărului de exemplare existente la nivel național. În sensul art. 16 alin. (1) din Directiva Habitate, verificarea acestei condiții presupune o fundamentare științifică actuală, riguroasă și care poate fi verificată, care să permită evaluarea impactului concret al derogării asupra populației speciei în aria sa naturală de răspândire. În lipsa unei asemenea fundamentări, stabilirea prin lege a unui număr predeterminat de exemplare ce pot fi extrase cu titlu de prevenție nu permite verificarea condiției negative prevăzute de art. 16 alin. (1) din Directiva Habitate, respectiv aceea ca derogarea să nu afecteze menținerea populației într-un stadiu corespunzător de conservare. Dimpotrivă, atunci când există incertitudini cu privire la efectele măsurii asupra speciei protejate, principiul precauției impune autorităților să se abțină de la adoptarea unor măsuri susceptibile să afecteze conservarea acesteia sau să le condiționeze de o evaluare științifică prealabilă suficientă.

18. Autorul obiecției conchide că viciul de constituționalitate nu decurge din simpla împrejurare că legiuitorul a avut în vedere o estimare numerică a populației de urs brun, ci din faptul că legea criticată transformă această estimare într-un temei suficient pentru aprobarea unei cote naționale de extracție, fără să instituie garanțiile necesare pentru verificarea efectului concret al măsurii asupra stării de conservare a speciei.

19. De asemenea, mai invocă și încălcarea art. 148 alin. (2) prin raportare la art. 1 alin. (4) care consacră principiul separației și echilibrului puterilor în stat, art. 1 alin. (5) referitor la principiul legalității, care implică exigențele de claritate și previzibilitate a legii, și a art. 126 alin. (6) din Constituție care garantează controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ.

20. În susținerea acestei critici, autorul sesizării precizează că, în Cauza C-88/19, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a interpretat art. 16 alin (1) din Directiva Habitate în sensul că orice formă de capturare deliberată de specie de animale este interzisă în lipsa unei derogări acordate de autoritatea națională competentă în temeiul acestei dispoziții. Prin urmare, decizia de derogare poate aparține, în virtutea dreptului european, doar autorității publice centrale, în speță, doar Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor. Precizează, în acest sens, că, în acord cu dispozițiile art. 16 din Directiva Habitate și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene anterior menționată, art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice prevede că autoritatea publică centrală pentru protecția mediului stabilește, anual și ori de câte ori este nevoie, derogări, textul legal menționat precizând condițiile în care pot fi dispuse astfel de derogări și statuând că procedura propriu-zisă de stabilire a derogărilor se aprobă prin ordin al autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor.

21. Subliniază că această procedură este incidentă în privința ursului brun, acesta fiind cuprins în anexa nr. 4A intitulată „Specii de interes comunitar”, cu nr. de cod al speciei 1354 — *Ursus arctos* — ce include ursul și ursul brun. Or, prin stabilirea numărului de exemplare ce reprezintă nivel de prevenție prin lege, ca act al Parlamentului, se încalcă art. 16 din Directiva Habitate, în interpretarea dată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, și, implicit, principiul separației și echilibrului puterilor în stat, prevăzut de art. 1 alin. (4) din Constituție, prin

nesocotirea atribuțiilor puterii executive în materia acordării derogărilor.

22. Prin stabilirea în concret a unor niveluri de prevenție și intervenție și prin repartizarea lor pe numărul exact de 528 de fonduri cinegetice, legea criticată își pierde caracterul general, abstract și de principiu al unui act normativ de prim rang, substituindu-se unei operațiuni tehnico-administrative care ar fi trebuit adoptată de autoritatea publică centrală printr-un act administrativ.

23. Altfel spus, prin legea criticată, Parlamentul ajunge să exercite o funcție administrativă — constând în acordarea unei derogări specifice, cu efecte concrete, pe baza unor date factuale — care prin natura ei aparține executivului și este supusă unui regim procedural și de control judiciar distinct. Când legiuitorul se substituie administrației nu pentru a stabili reguli generale de conduită, ci pentru a lua o decizie de gestiune concretă a unei resurse naturale, cu cifre exacte și repartizare teritorială detaliată, el acționează *ultra vires* față de competența sa constituțională. România nu poate adopta un act normativ care să interfereze cu o competență pe care dreptul UE o rezervă executivului, întrucât aceasta ar echivala cu nerespectarea obligațiilor din actul aderării.

24. În plus, este afectat și controlul judecătoresc care, potrivit art. 126 alin. (6) din Constituție, poate fi exercitat asupra actelor administrative. Astfel, întrucât legea, ca act al Parlamentului, nu este supusă controlului instanțelor de judecată de drept comun, nu se poate stabili dacă datele care au stat la baza stabilirii cifrelor de 859, respectiv 110 exemplare de urs pentru extragere sunt reale, golind de conținut garanția constituțională a controlului judecătoresc asupra actelor de putere, care afectează dreptul la un mediu sănătos.

25. Arată că ordinul ministrului emis în temeiul art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 este un act administrativ supus controlului instanțelor de contencios administrativ, inclusiv sub aspectul respectării condițiilor de fond din art. 16 al Directivei Habitate. Or, când aceeași materie este reglementată prin lege, controlul de legalitate al instanțelor de drept comun dispare, rămânând doar controlul de constituționalitate al Curții Constituționale.

26. În concluzie, art. 16 din Directiva Habitate, astfel cum a fost interpretat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în C-674/17, rezervă competența de acordare a derogărilor autorității executive competente, prin act administrativ motivat științific și supus controlului judiciar. Art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 transpune această competență la nivel intern la Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor.

27. Autorul sesizării susține că argumentele expuse anterior sunt aplicabile și în ceea ce privește soluția legislativă prevăzută la articolul unic pct. 7 din legea criticată, cu referire la art. 22<sup>2</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021 potrivit căreia, începând cu anul 2028, numărul de exemplare de urs brun care reprezintă nivelul de prevenție și repartizarea pe județe și fonduri cinegetice se stabilește până la data de 15 mai a fiecărui an, prin ordin al conducătorului autorității publice centrale care răspunde de vânătoare, 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.

28. Arată că însăși stabilirea a două proceduri administrative în două acte normative distincte, și anume cea prevăzută la art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007, incidentă și în privința ursului brun, și cea prevăzută la art. 22<sup>2</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021, este de natură să genereze neclarități și dificultăți în aplicare. Se poate interpreta că procedura administrativă prevăzută la art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 reprezintă cadrul general în materie în privința acordării derogărilor, prin ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor, cu avizul Academiei Române, iar procedura administrativă prevăzută la art. 22<sup>2</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021 vizează numărul de exemplare de urs brun care reprezintă nivelul de prevenție și repartitia pe județe și fonduri cinegetice, ce 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. Neclaritatea rezultă însă din faptul că nu se poate determina cu exactitate unde se termină o procedură și unde începe cealaltă, întrucât nu pare că se aplică principiul *specialia generalibus derogant*, ambele proceduri vizând ursul brun. Totodată, ambele reglementări privesc, în esență, posibilitatea extragerii unor exemplare aparținând unei specii strict protejate, însă o fac prin instrumente juridice distincte și cu garanții procedurale diferite.

29. Astfel, art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 transpune cadrul derogatoriu prevăzut de art. 16 din Directiva Habitare și condiționează intervenția asupra speciilor protejate de îndeplinirea cumulativă a unor cerințe stricte, această procedură având natura unei derogări propriu-zise de la regimul de protecție strictă. În schimb, art. 22<sup>2</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021, astfel cum este introdus prin legea criticată, pentru perioada ulterioară anului 2028, prevede stabilirea numărului de exemplare de urs brun care reprezintă nivelul de prevenție și repartitia acestora pe județe și fonduri cinegetice prin ordin al conducătorului autorității publice centrale care răspunde de vânatoare, pe baza studiului genetic realizat de autoritate. Textul nu precizează însă dacă acest ordin are caracter subsecvent unei derogări deja acordate potrivit art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 sau dacă instituie o procedură autonomă, derogatorie de la regimul general aplicabil speciilor protejate.

30. Această omisiune este relevantă constituțional, deoarece „nivelul de prevenție” nu reprezintă o simplă măsură de administrare cinegetică, ci presupune extragerea unor exemplare dintr-o specie aflată sub protecție strictă potrivit dreptului Uniunii. În consecință, stabilirea unui asemenea nivel nu poate fi desprinsă de condițiile de fond și de garanțiile procedurale ale art. 16 din Directiva Habitare, transpuse în dreptul intern prin art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007.

31. Or, legea criticată nu clarifică dacă stabilirea numărului de exemplare care reprezintă nivelul de prevenție se realizează numai după parcurgerea procedurii de derogare prevăzute de art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007, cu toate avizele, verificările și mențiunile impuse de aceasta, sau

dacă noul mecanism special permite stabilirea unei cote proprii, întemeiate exclusiv pe studiul genetic menționat la art. 22<sup>2</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021. În prima ipoteză, textul este incomplet, deoarece nu indică raportul de subordonare față de procedura generală de derogare; în cea de-a doua ipoteză, textul este contrar exigențelor dreptului Uniunii Europene, întrucât ar permite eludarea condițiilor stricte prevăzute pentru intervenția asupra unei specii protejate.

32. Neclaritatea este accentuată de faptul că, pentru anul 2026, legea criticată stabilește direct, prin act al Parlamentului, un număr determinat de exemplare care reprezintă nivelul de prevenție la nivel național, precum și repartizarea acestora pe județe și fonduri cinegetice. Astfel, aceeași materie — stabilirea numărului de exemplare ce pot fi extrase dintr-o specie strict protejată — este reglementată succesiv prin lege, prin procedura generală de derogare din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 și, începând cu anul 2028, printr-un ordin emis în temeiul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 81/2021, fără ca raportul dintre aceste mecanisme să fie determinat cu suficientă precizie.

33. În plus, în organizarea administrativă actuală, autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și autoritatea publică centrală care răspunde de vânatoare sunt una și aceeași autoritate, respectiv Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor. În consecință, aceeași autoritate administrativă este pusă în situația de a aplica, pentru aceeași situație juridică — stabilirea numărului de exemplare de urs brun ce pot fi extrase — două regimuri normative distincte, fără ca legea să indice cu precizie raportul dintre acestea, ordinea lor de aplicare și garanțiile procedurale care trebuie respectate.

34. Autorul sesizării mai invocă nesocotirea art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție. Astfel, acesta critică prevederile alin. (4)<sup>1</sup> și (4)<sup>2</sup>, introduse la art. 3<sup>2</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021, care interzic recoltarea femelelor însoțite de pui cu vârsta sub 2 ani și recoltarea exemplarelor de urs brun reprezentând cota de prevenție pe teritoriile în care vânatoarea este interzisă conform prevederilor Legii vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006.

35. Referitor la interdicția privitoare la recoltarea femelelor însoțite de pui cu vârsta sub 2 ani, arată că norma juridică trebuie să aibă ipoteză, dispoziție și sancțiune, dar prevederea criticată este lipsită de sancțiune, întrucât nu modifică regimul contravențional sau penal în materie, pentru a pedepsi nerespectarea ei. O normă care interzice un comportament (uciderea femelelor cu pui), dar nu prevede o sancțiune pentru încălcarea interdicției, încetează să mai fie o normă juridică obligatorie, devenind o simplă recomandare morală. Fără calificarea încălcării interdicției ca faptă contravențională sau penală și stabilirea unei sancțiuni, norma este lipsită de forță coercitivă, încălcând cerința calității legii, care presupune, printre altele, ca destinatarii să poată prevedea consecințele nerespectării ei.

36. Arată că această critică este valabilă și pentru alte dispoziții cuprinse în legea supusă controlului de constituționalitate. În acest sens, subliniază că aprobarea unui număr de 859 de exemplare de urs brun, care reprezintă nivelul de prevenție la nivel național fără un sistem de monitorizare digital/în timp real (de tipul unei baze de date accesibile

gestionarilor fondurilor cinegetice și autorităților simultan), face ca respectarea plafonului stabilit să fie imposibilă. În absența unui mecanism care să blocheze automat extragerea de urși odată ce numărul aferent unui fond de vânătoare a fost atins, se permite, implicit, depășirea acestui număr. Faptul că nu există nicio sancțiune pentru depășirea acestuia, demonstrează că legiuitorul nu a urmărit protecția reală a speciei, cerută de dreptul Uniunii Europene, ci a creat un cadru permisiv, lipsit de rigoare juridică.

37. În plus, interdicția recoltării femelelor însoțite de pui cu vârsta sub 2 ani este incomplet reglementată. Legea nu precizează procedura de determinare a vârstei puilor, responsabilul constatării, consecințele juridice ale erorii de identificare, regimul probei și sancțiunea specială pentru încălcarea interdicției în cadrul mecanismului de recoltare preventivă. Chiar dacă dispoziții sancționatoare generale cuprinse în legislația privind protecția speciilor ar putea fi incidente și în acest caz, norma specială nou-introdusă trebuia corelată expres cu aceste dispoziții sancționatoare.

38. Această tehnică legislativă defectuoasă contravine art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, deoarece o lege care interzice fără să sancționeze și care permite fără să monitorizeze generează arbitrar în aplicare, întrucât nu oferă instrumentele de control și sancțiuni necesare pentru a preveni abuzurile.

39. Încălcarea principiului legalității rezultă și din faptul că legea aprobă, prin anexa nr. 5, o repartitie fixă pe „fonduri cinegetice”, în condițiile în care multe dintre aceste fonduri se suprapun parțial sau total cu arii protejate sau zone unde Legea nr. 407/2006 interzice vânătoarea. Prevederile art. 3<sup>2</sup> alin. (42) introduc o antinomie juridică între textul normativ și anexa la lege, încălcând cerințele de calitate a legii sub aspectul preciziei și previzibilității. Astfel, trimiterea la interdicțiile din Legea nr. 407/2006 confirmă natura cinegetică (de vânătoare) a reglementării, fapt ce intră în coliziune directă cu regimul de protecție strictă impus de art. 148 din Constituție și de Directiva Habitate. Deoarece listele din anexa nr. 5 au rămas neschimbate, incluzând fonduri cinegetice care cuprind zone interzise, rezultă că numărul total de 859 de exemplare este fundamentat eronat. Statul aprobă o cifră globală de extracție pentru urs, dar interzice prin textul legii recoltarea în anumite zone din interiorul fondurilor/teritoriilor menționate. Dacă anexa nr. 5, care face parte integrantă din lege, alocă, spre exemplu, o cotă de prevenție de 2 exemplare pe un fond care este parțial într-un parc național unde vânătoarea este interzisă, legea devine neclară și va lăsa loc arbitrarului, întrucât destinatarii normei nu vor ști dacă prevalează permisiunea din anexă sau interdicția din Legea nr. 407/2006.

40. În plus față de cele de mai sus, mecanismul de monitorizare a cotelor trebuie să fie apt să asigure respectarea efectivă a limitelor stabilite de lege. Or, instituirea unei cote naționale și repartizarea acesteia pe fonduri cinegetice presupun existența unui sistem operațional care să permită evidența actualizată a exemplarelor recoltate, identificarea sexului și vârstei acestora, trasabilitatea probelor și verificarea încadrării fiecărei intervenții în plafonul aprobat. În absența unui asemenea mecanism, simpla stabilire numerică a cotei nu constituie o garanție suficientă împotriva depășirii acesteia. Legea criticată nu reglementează un instrument clar de urmărire

a recoltărilor, nu stabilește modalitatea prin care autoritățile și gestionarii fondurilor cinegetice verifică, în timp util, atingerea plafonului și nu prevede consecințe juridice explicite pentru continuarea recoltării după epuizarea cotei aprobate.

41. Prin urmare, reglementarea autorizează intervenția letală asupra unui număr determinat de exemplare dintr-o specie protejată, fără să instituie garanțiile necesare pentru ca această limită să fie efectiv respectată. O asemenea soluție legislativă este lipsită de coerență și previzibilitate, întrucât stabilește o limită formală, dar nu creează instrumentele juridice și administrative indispensabile pentru controlul aplicării sale.

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

43. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

44. În opinia sa, nu poate fi reținută susținerea potrivit căreia legea criticată ar încălca prevederile art. 148 alin. (2), ale art. 35 și ale art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție ca urmare a faptului că aprobarea cotelor fixe de prevenție ar fi lipsită de fundamentare științifică, contrar Directivei 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea Habitadelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (Directiva Habitate). Arată că, dimpotrivă, legea criticată este fundamentată pe un studiu științific riguros al populației de urs brun, fără precedent în Uniunea Europeană, și care reprezintă cea mai solidă bază de date din istoria gestionării ursului brun în Europa, studiu finalizat în cadrul Planului național de acțiune pentru conservarea populației de urs brun. Pe baza analizei genetice a peste 24.000 de probe biologice recoltate din 25 de județe în perioada 2022-2025, de către peste 600 de experți, studiul a estimat că în România trăiesc între 10.419 și 12.770 exemplare de urs brun.

45. Consideră că este neîntemeiată și critica potrivit căreia aprobarea unor cote fixe de prevenție ar transforma o derogare specială într-un mecanism normativ de natură a contraveni principiului conform căruia derogările trebuie să fie excepții temporare, justificate punctual, iar legea criticată nu ar trece cele trei teste impuse de Directiva Habitate, respectiv testul motivului specific, testul alternativei satisfăcătoare și testul stării de conservare favorabile.

46. În acest sens, în ceea ce privește testul motivului specific, arată că, în temeiul art. 16 alin. (1) lit. b) și c) din Directiva Habitate, sunt permise derogări pentru a evita daunele grave asupra recoltelor, efectivelor de animale, pădurilor, exploatațiilor piscicole, apelor și altor forme de proprietate și în folosul sănătății și siguranței publice. Or, legea criticată operează exact în aceste scopuri: prevenirea atacurilor letale asupra persoanelor și prevenirea pagubelor materiale grave. Motivul este nu doar specific, ci de o gravitate excepțională și documentată numeric, ceea ce satisface pe deplin exigențele art. 16 din Directiva Habitate.

47. Arată că România deține cea mai mare populație de urs brun din Uniunea Europeană, cu o densitate și o presiune asupra comunităților umane fără echivalent în spațiul european. Conform datelor oficiale prezentate în a doua jumătate a anului

2025 de Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor, în ultimii 20 de ani, în urma atacurilor de urs, 27 de persoane au decedat, iar 274 au fost grav rănite pe teritoriul României. Numărul apelurilor la serviciul de urgență 112 privind prezența urșilor a crescut de aproape cinci ori între 2019 și 2023, de la 1.650 la peste 7.500 de apeluri anual. Comunități rurale întregi trăiesc sub amenințarea constantă a atacurilor, situație incompatibilă cu respectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor. Creșterea populației de urși a fost însoțită și de o extindere considerabilă a distribuției speciei. Dacă în 2022 prezența ursului era raportată în 586 de fonduri cinegetice, în perioada 2024-2025 numărul acestora a urcat la 755, potrivit datelor Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor. În paralel, autoritățile au constatat o creștere semnificativă a pagubelor provocate de urși. În intervalul 2023-2025 au fost aprobate 5.216 dosare de despăgubire, însă numărul real al incidentelor este considerat mai mare, existând cazuri respinse sau neraportate. Bilanțul ultimilor ani arată pierderi importante în rândul animalelor domestice: 6.275 de ovine, 2.661 de bovine și 432 de suine, cu un minim anual de 74 de cazuri la această categorie în 2024. De asemenea, au fost raportate 3.690 de păsări domestice pierdute, precum și 2.923 de familii de albine distruse în urma atacurilor.

48. Raportat la situația daunelor existentă la nivel național, anterior menționată, consideră că, fără dubii, România se încadrează în excepțiile prevăzute de cadrul normativ european.

49. Referitor la testul alternativei satisfăcătoare, arată că afirmația autorului sesizării potrivit căreia nu s-ar fi dovedit că alternativele neletale sunt insuficiente ignoră faptul că tocmai Planul național de acțiune pentru conservarea populației de urs brun invocat chiar de autorul sesizării ca argument în favoarea alternativelor neletale a fost implementat pe parcursul a patru ani (2021-2025), cu finanțare europeană, și a confirmat că măsurile neletale singure sunt insuficiente în raport cu densitatea excepțională a populației. Prin urmare, cotele de prevenție nu sunt o primă opțiune, ci o componentă a unui management integrat, adoptat după epuizarea și insuficiența dovedită a alternativelor.

50. Cu privire la testul stării de conservare favorabile, din perspectiva susținerii autorului obiecției de neconstituționalitate potrivit căreia derogarea nu trebuie să pună în pericol menținerea populației de urși la un stadiu corespunzător de conservare, precizează că stabilirea prin legea criticată a cotei de prevenție de 859 de exemplare, raportat la o populație estimată la minimum 10.419 exemplare, reprezintă aproximativ 8% din populația totală. Așadar, ursul brun din România nu este o specie în pericol de dispariție, dimpotrivă, cu o populație estimată la de 2,5-3 ori mai mult decât nivelul optim, cota aprobată nu numai că nu amenință starea de conservare favorabilă, ci contribuie la aducerea populației la parametri sustenabili. Consideră că reducerea suprapopulației și a conflictelor cu omul este tocmai scopul conservării durabile. Această raportare cantitativă respectă cu prisosință condiția negativă impusă de art. 16 alin. (1) din Directiva Habitate.

51. Mai arată că legea conține garanții explicite referitoare la protecția și conservarea ariilor naturale. În acest sens, recoltarea este interzisă pe teritoriile unde vânătoarea este interzisă conform Legii vânătorii și a protecției fondului cinegetic

nr. 407/2006, iar femelele însoțite de pui sub doi ani sunt protejate.

52. Apreciază că dreptul comparat european confirmă legitimitatea și constituționalitatea măsurilor propuse prin legea criticată. Deși autorul sesizării prezintă Directiva Habitate ca și cum ar constitui o interdicție absolută a oricărei forme de management letal al ursului brun, practica statelor membre ale Uniunii Europene infirmă această interpretare. Exemple concrete de state care au adoptat cote anuale fixe sau cadre normative de derogare primare, validate de practica europeană, sunt: Bulgaria, Slovenia, Slovacia, Estonia, Letonia, Suedia și Finlanda.

53. Așa fiind, consideră că, fără dubii, România se încadrează în excepțiile prevăzute de cadrul normativ european, iar legea criticată reprezintă tocmai o măsură de garantare a drepturilor fundamentale.

54. Tot referitor la pretinsa încălcare a art. 148 alin. (2) din Constituția României, arată că jurisprudența constantă a Curții Constituționale confirmă constituționalitatea legii criticate în raport cu criticile formulate, nefiind de competența acesteia pronunțarea asupra conformității legislației naționale cu cea europeană. Prin urmare, critica autorului sesizării este inadmisibilă din această perspectivă. Astfel, prin Decizia nr. 323 din 19 mai 2022, paragraful 41, Curtea a reținut că în situația în care s-ar considera competentă să se pronunțe asupra conformității legislației naționale cu cea europeană s-ar ajunge la un posibil conflict de jurisdicții între Curtea Constituțională și Curtea de Justiție a Uniunii Europene, ceea ce, la acest nivel, este inadmisibil. De asemenea, Curtea Constituțională a mai arătat că sarcina aplicării cu prioritate a reglementărilor comunitare obligatorii în raport cu prevederile legislației naționale revine instanței de judecată, fiind o chestiune de aplicare a legii, și nu de constituționalitate.

55. Președintele Camerei Deputaților arată că obligația de conformare cu dreptul european prevăzută la art. 148 din Constituție nu este absolută și nelimitată, ci cunoaște limita identității constituționale naționale, care include obligația statului român de a proteja viața și integritatea corporală a cetățenilor săi, drept constituțional consacrat la art. 22 din Legea fundamentală. Pe de altă parte, art. 35 din Constituție, invocat de autor în susținerea criticilor de neconstituționalitate, garantează dreptul la un mediu sănătos, care include nu doar protecția biodiversității, ci și protecția mediului de viață al persoanelor din comunitățile afectate de conflictele om-urs.

56. De asemenea, art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție impune statului obligația de a reface și ocroti mediul înconjurător și de a menține echilibrul ecologic. Or, o suprapopulare de urs brun de 2,5-3 ori peste nivelul optim al habitatelor, așa cum arată situația faptică la nivelul României, constituie ea însăși un dezechilibru ecologic, a cărui remediare prin mijloace de management specific reprezintă tocmai exercitarea obligației constituționale a statului. Afirmația că prin măsurile propuse prin legea criticată statul ar încălca prevederile art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, tocmai prin adoptarea unor măsuri de echilibrare ecologică, reprezintă o inversare a logicii normei constituționale citate.

57. În ceea ce privește pretinsa încălcare a dispozițiilor art. 148 alin. (2), raportat la prevederile art. 1 alin. (4) și (5) și la art. 126 alin. (6) din Constituție, consideră că susținerile autorului nu constituie veritabile critici de neconstituționalitate. Astfel, autorul sesizării susține că, prin stabilirea cotelor de prevenție direct prin lege, Parlamentul ar fi exercitat o competență administrativă ce ar aparține executivului, încălcând astfel principiul separației puterilor. Această critică este fundamental greșită. Precizează în acest sens că, potrivit art. 61 alin. (1) din Legea fundamentală, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării. Competența Parlamentului de a stabili prin lege norme privind gestionarea faunei sălbatice este consacrată de însuși cadrul legal existent, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 197/2022, cu modificările și completările ulterioare, care a fost adoptată tocmai ca bază legală pentru intervenții. Mai mult, ținând cont de ierarhizarea actelor normative și de îngrădirile constituționale în materia emiterii de ordonanțe de urgență de către Guvern, reglementarea la nivel de lege este o opțiune firească de exercitare a funcției legislative, și nu o nesocotire a atribuțiilor administrative.

58. Curtea Constituțională a statuat constant în jurisprudența sa că legiuitorul deține competența exclusivă de a opta pentru o soluție legislativă pe care o apreciază ca fiind în concordanță cu scopurile politicii sale legislative. A susține că Parlamentul nu poate stabili prin lege numărul de exemplare care pot fi extrase dintr-o specie și că aceasta ar fi o competență exclusiv executivă înseamnă a nega tocmai esența funcției legislative.

59. Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa constantă că legiuitorul are competența de a stabili prin lege nu numai norme cu caracter general și abstract, ci și parametri concreți de reglementare, atunci când natura domeniului reglementat o impune. Astfel, prin Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017, paragraful 40, Curtea a reținut că „în sistemul constituțional românesc, Parlamentul dispune de plenitudine de competență în materie de legiferare, în timp ce Guvernul exercită această competență delegată numai în condițiile strict prevăzute de Constituție”. Or, prevederile legii criticate reprezintă tocmai exercitarea acestei competențe depline a Parlamentului, nu o încălcare a principiului separației puterilor în stat.

60. Consideră că este lipsită de substanță și critica potrivit căreia, prin reglementarea la nivel de lege a cotelor de prevenție, este afectat controlul judecătoresc prevăzut la art. 126 alin. (6) din Constituție, de vreme ce autorul sesizării însuși apelează la acest control, sesizând Curtea Constituțională, cel mai înalt nivel al controlului de constituționalitate din sistemul juridic român. Controlul de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională reprezintă un mecanism de verificare a legalității actelor normative ale Parlamentului cel puțin echivalent, dacă nu superior, controlului de contencios administrativ al actelor Guvernului. Transferul reglementării din sfera actelor administrative în sfera actelor legislative nu elimină controlul, ci îl arogă Curții Constituționale, instituție cu autoritate superioară instanțelor de contencios administrativ.

61. În ceea ce privește pretinsa neclaritate normativă generată de coexistența procedurii prevăzute de art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 și a mecanismului introdus de legea criticată prin art. 22<sup>2</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021 apreciază că nu poate fi reținută ca viciu de constituționalitate, deoarece principiul *specialia generalibus derogant* soluționează conflictul aparent de norme. Astfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021 este legea specială privind ursul brun, adoptată ulterior Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2007, și se circumscrie unui scop specific, respectiv prevenirea atacurilor exemplarelor de urs brun. Prin urmare, aceasta prevalează față de cadrul general prevăzut de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 pentru aspectele pe care le reglementează în mod distinct.

62. De asemenea, cu privire la pretinsa încălcare a art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, autorul invocă anumite neclarități ale prevederilor legii criticate, fără ca acestea să constituie veritabile vicii de neconstituționalitate, ci mai degrabă opinii bazate pe interpretarea normelor. Astfel se reclamă absența unor sancțiuni corelative pentru interdicția recoltării femelelor însoțite de pui sub 2 ani, respectiv pentru interdicția recoltării pe teritoriile pe care vânătoarea este interzisă, precum și o posibilă antonimie între prevederile art. 3<sup>2</sup> alin. (4<sup>2</sup>) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021 și anexa la aceasta.

63. Cu privire la aceste critici arată că instanța de contencios constituțional a statuat cu valoare de principiu că o lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale 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 (a se vedea, de exemplu, Decizia nr. 166 din 8 aprilie 2025, paragraful 16). Or, prevederile referitoare la interdicția recoltării femelelor cu pui sub 2 ani, respectiv la recoltarea pe teritoriile în care vânătoarea este interzisă sunt clare, precise și neechivoce în privința conduitei interzise. Absența unei sancțiuni specifice în cuprinsul legii criticate nu echivalează cu lipsa oricărei sancțiuni. Legislația-cadru în materie de vânătoare și de protecție a faunei sălbatice, respectiv Legea nr. 407/2006 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007, conține sancțiuni aplicabile încălcărilor normelor specifice privind speciile protejate, sancțiuni care se aplică prin coroborarea normelor, fără a fi necesar ca fiecare interdicție specifică să fie însoțită de propria sancțiune. Prin urmare, interdicțiile introduse prin legea criticată satisfac acest standard, destinatarii normei putând prevedea cu claritate conduita interzisă. Face referire la considerentele de principiu reținute în jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului.

64. Precizează că, în speță, conflicte de aplicare între normele legii și interdicțiile din ariile protejate sunt probleme de aplicare a legii, rezolvabile prin interpretarea sistematică a ordinii juridice, nu motive de neconstituționalitate. Coexistența în aceeași lege a unor interdicții teritoriale și a unor cote naționale repartizate pe fonduri cinegetice nu creează o imposibilitate în

aplicarea legii, întrucât gestionarii fondurilor cinegetice care se suprapun parțial cu zone interzise vor aplica respectiva cotă exclusiv pe suprafețele în care vânătoarea este permisă, aceasta fiind o soluție de interpretare firească, accesibilă oricărui destinatar al normei.

65. Ținând cont de aceste considerente, apreciază că legea criticată răspunde exigențelor privind claritatea și previzibilitatea la edictarea normelor juridice.

66. **Guvernul** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

67. Astfel, cu privire la invocarea prevederilor art. 148 din Constituție arată, în esență, că, în virtutea clauzei de conformare cuprinse în textul constituțional menționat, România nu poate adopta un act normativ contrar obligațiilor la care s-a angajat în calitate de stat membru, existând însă o limită constituțională, exprimată în ceea ce Curtea Constituțională a calificat, în jurisprudența sa, drept „identitate constituțională națională” (Decizia nr. 683 din 27 iunie 2012 sau Decizia nr. 64 din 24 februarie 2015). Guvernul consideră că, din perspectiva folosirii unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință, demersul Curții Constituționale este distinct de simpla aplicare și interpretare a legii, competență ce aparține instanțelor judecătorești și autorităților administrative. Prin prisma condițiilor enunțate în jurisprudența Curții, rămâne la aprecierea acesteia aplicarea în cadrul controlului de constituționalitate a hotărârilor Curții de Justiție a Uniunii Europene sau formularea de către ea însăși de întrebări preliminare în vederea stabilirii conținutului normei europene. Observă că, în cauză, critica autorului sesizării se reduce, în esență, la a susține că legea nu respectă condițiile impuse de art. 16 din Directiva Habitate pentru acordarea derogărilor. Aceasta este, structural, o critică de neconformitate cu dreptul european, nu o critică de neconstituționalitate în sens propriu. Constituția României consacră, prin art. 35 și art. 135 alin. (2) lit. e), principii generale privitoare la dreptul la un mediu sănătos și la obligația statului de a menține echilibrul ecologic, dar nu stabilește condiții procedurale sau substanțiale pentru derogările de la regimul de protecție a diverselor specii. Prin urmare, Guvernul consideră că revine Curții Constituționale să aprecieze dacă verificarea respectării condițiilor din art. 16 al Directivei Habitate se încadrează în limitele competenței sale de control constituțional.

68. În ceea ce privește fondul criticilor învederează că, astfel cum rezultă din paragraful 29 al Hotărârii pronunțate în Cauza C-342/05 din 14 iunie 2007, Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu interzice în termeni absoluți orice cotă națională de extragere a unui număr limitat de exemplare dintr-o specie protejată, ci impune ca fiecare derogare să fie justificată pe baza unor criterii obiective și verificabile.

69. Or, în ceea ce privește justificarea măsurii dispuse prin legea criticată, în cuprinsul expunerii de motive se invocă o serie de date privind siguranța publică și pagubele materiale (8.252 de incidente de pagube documentate în zona Centru pentru anii 2017-2022; compensații de aproximativ 3,6 milioane euro în 6 ani; bugetul național pentru despăgubiri de peste 21 milioane lei în patru ani, deja epuizat). Precizează, totodată, că numărul de 859 de exemplare de urși care constituie cota de prevenție nu a fost stabilit arbitrar, ci pe baza evaluării genetice

a populației, finalizată în anul 2025, care estimează populația la 10.419-12.770 de exemplare, a datelor privind incidentele om-urs centralizate la nivel național pe o perioadă de 20 de ani și a unei formule de calcul care integrează patru indicatori relevanți pentru starea populației și nivelul de conflict, cu ponderi determinate științific. Existența acestei fundamentări factuale diferențiază prezenta situație de ipoteza sancționată în Cauza C-342/05, unde derogarea era complet lipsită de suport probatoriu concret.

70. Cu privire la testul alternativei satisfăcătoare, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit în Cauza C-674/17 că statul membru trebuie să demonstreze că alternativele satisfăcătoare nu există sau sunt insuficiente, pe baza celor mai bune cunoștințe științifice și tehnice relevante. Curtea nu a impus însă ca fiecare alternativă să fi fost testată exhaustiv până la epuizare completă înainte de a recurge la extracție, ci ca autoritatea națională să efectueze o analiză serioasă a alternativelor disponibile. Distincția este esențială: testul privește suficiența analizei, nu epuizarea practică a tuturor mijloacelor posibile. Sub acest aspect, Guvernul apreciază că expunerea de motive nu furnizează, prin ea însăși, o demonstrație suficientă a inexistenței alternativei satisfăcătoare în sensul art. 16 alin. (1) din Directiva Habitate. Arată că Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor a anunțat într-un comunicat de presă din 10 aprilie 2025 rezultatele studiului genetic și a prefigurat o serie de instrumente care ar urma să fie adoptate: zonarea națională, planul de monitorizare genetică pe termen lung, integrarea acestora în politici publice prin act normativ. Comunicatul are însă valoarea unui anunț de intenție, nu a unui act normativ sau administrativ cu caracter definitiv.

71. Guvernul subliniază că legea criticată nu elimină și nici nu înlocuiește măsurile preventive neletale, acestea continuând să se aplice în paralel. Cota de prevenție este concepută ca instrument complementar într-un set integrat de măsuri, nu ca substituent al alternativelor neletale. Or, Directiva Habitate nu impune ca măsura letală să fie singura măsură adoptată, ci să nu existe o alternativă satisfăcătoare care singură să poată realiza obiectivul urmărit.

72. În ceea ce privește testul stării de conservare favorabile, Guvernul consideră că susținerea autorului sesizării potrivit căreia aprobarea cotei de prevenție nu se întemeiază pe o fundamentare științifică riguroasă și verificabilă este contrazisă în mod direct de datele publice disponibile. Studiul genetic realizat în cadrul proiectului finanțat european, prezentat oficial de Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor la 10 aprilie 2025 și la care se face referire în cuprinsul expunerii de motive, reprezintă, astfel cum se susține în cuprinsul comunicatului de presă, cel mai mare și complex studiu genetic al populației de urs brun realizat vreodată la nivel mondial, „bazat pe analiza a peste 24.000 de probe recoltate din 25 de județe, cu un nivel de încredere de 95%”. Concluzia privind starea de conservare favorabilă nu este o estimare, ci o determinare genetică precisă.

73. Guvernul consideră că sunt neîntemeiate și susținerile referitoare la încălcarea art. 148 alin. (2) prin raportare la art. 1 alin. (4), art. 1 alin. (5) și art. 126 alin. (6) din Constituție. În acest sens arată că, în Hotărârea din 11 iunie 2020, pronunțată în Cauza C-88/19 *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat, într-adevăr, că revine



autorităților naționale competente sarcina de a acorda derogări în temeiul art. 16 din Directiva Habitate, însă nu consacră acest aspect cu caracter exclusiv, aceasta statuând totodată că „revine în această privință statului membru în cauză sarcina de a adopta un cadru legislativ complet, care poate cuprinde, conform articolului 16 alineatul (1) literele (b) și (c) din Directiva Habitate, măsuri destinate să evite daune grave aduse recoltelor ori efectivelor de animale sau măsuri luate în folosul sănătății și al siguranței publice sau pentru alte motive cruciale de interes public major, inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic” (paragraful 55 din hotărârea menționată).

74. În continuare, față de criticile prin raportare la art. 1 alin. (4) și (5) din Constituție, Guvernul arată că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, iar conținutul și forma sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Din această perspectivă, legea supusă prezentei analize are o structură normativă care nu se încadrează în ideea de act normativ cu caracter individual. Aceasta stabilește parametri, și anume nivelurile de prevenție și de intervenție pentru gestionarea unei specii la nivel național, pentru o perioadă determinată, cu aplicabilitate față de un număr nedeterminat de destinatari: 528 de fonduri cinegetice, gestionarii acestora, autoritățile publice implicate în procedurile de alocare și supraveghere.

75. Guvernul precizează că mecanismul aprobării prin lege a nivelului de prevenție și a nivelului de intervenție pentru populația de urs brun nu a fost introdus prin proiectul de lege ce face obiectul sesizării de neconstituționalitate, ci a fost instituit anterior, prin Legea nr. 242/2024 pentru completarea art. 1 din Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006, precum și pentru modificarea și completarea 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. Legea supusă controlului nu face decât să aplice, pentru anul 2026, un mecanism normativ deja existent în ordinea juridică internă. Opțiunea legiuitorului de a reglementa această materie prin lege, iar nu prin ordin al ministrului de resort, a fost motivată explicit în expunerea de motive a Legii nr. 242/2024 prin constatarea că mecanismul administrativ anterior, și anume acordarea derogărilor prin ordin al conducătorului autorității centrale pentru protecția mediului, cu avizul prealabil al Academiei Române, în temeiul art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007, a generat disfuncționalități. Astfel, expunerea de motive constată că din practica anilor 2016-2023 se poate trage concluzia că prevederile legale naționale au lăsat loc de interpretări care au condus la implementarea deficitară a măsurilor de prevenție și intervenție: între anii 2016 și 2021 nu s-au emis derogări, iar în anul 2023 autoritatea centrală pentru protecția mediului a stabilit cote de trei ori mai scăzute decât nivelul recomandat de studiul privind estimarea populației de urs brun, situație care a

perpetuat și agravat conflictele om-urs și a menținut populația de urși la un nivel masiv superior raportat la capacitatea optimă de suport a habitatului. Față de acest context, inițiatorii Legii nr. 242/2024 au concluzionat că nu există altă variantă viabilă în afara emiterii derogărilor în cadrul cotei de prevenție și intervenție la nivel de lege, apreciind că intervenția Parlamentului reprezintă singura modalitate de a depăși blocajul instituțional cronic generat de aplicarea discreționară și inconsistentă a mecanismului administrativ prevăzut de legislația în vigoare.

76. Guvernul apreciază că intervenția legiuitorului în materia stabilirii nivelurilor de prevenție și de intervenție pentru populația de urs brun apare ca justificată nu doar din perspectiva dreptului intern, ci și prin raportare la art. 16 alin. (1) din Directiva Habitate, interpretat în lumina paragrafului 55 din Hotărârea pronunțată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în Cauza C-88/19, prin care instanța europeană a statuat că revine statului membru sarcina de a adopta un cadru legislativ complet care să permită acordarea efectivă și în timp util a derogărilor necesare pentru protejarea siguranței publice și prevenirea daunelor grave. Or, aspectele prezentate în expunerile de motive ale Legii nr. 242/2024 și ale proiectului de lege susțin teza potrivit căreia mecanismul administrativ prevăzut de art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 nu a fost apt să asigure o derogare efectivă și în timp util. Din această perspectivă, intervenția Parlamentului prin instituirea unui mecanism care să garanteze acordarea derogărilor necesare și la nivelul recomandat științific nu contravine logicii art. 16 din Directiva Habitate, ci răspunde obligației pozitive a statului membru de a asigura că derogările pot fi acordate efectiv atunci când condițiile materiale sunt îndeplinite.

77. În acest sens nu trebuie pierdut din vedere faptul că, potrivit art. 61 alin. (1) din Constituție, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că în procesul de legiferare Parlamentul este suveran să adopte, prin vot, o anumită soluție legislativă, singura limitare a opțiunii sale constând în obligația respectării normelor și principiilor fundamentale, fără, deci, ca oportunitatea respectivei soluții legislative să poată constitui obiect al controlului de constituționalitate (Decizia nr. 582 din 23 noiembrie 2022, paragraful 50).

78. În legătură cu critica privind pretinsa neclaritate normativă rezultată din existența concomitentă a procedurii generale de acordare a derogărilor, prevăzută la art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007, și a mecanismului special introdus prin art. 22<sup>2</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021, aplicabil începând cu 2028, Guvernul învederează că raportul dintre acestea este unul de la general la special, guvernat de principiul *specialia generalibus derogant*. Astfel, art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 constituie cadrul general în materia derogărilor pentru toate speciile strict protejate, aplicabil în absența unei reglementări speciale, în timp ce mecanismul instituit prin art. 22<sup>2</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021, astfel cum este dezvoltat prin legea supusă prezentului control, constituie o reglementare specială pentru specia urs brun,

derogatorie de la cadrul general și aplicabilă cu prioritate în materia sa de incidență.

79. Astfel, deși din perspectiva exigențelor de tehnică legislativă impuse de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative ar fi fost de preferat ca legea să prevadă în mod expres că mecanismul instituit prin art. 22<sup>2</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021 reprezintă o derogare de la dispozițiile art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007, absența unei asemenea mențiuni exprese nu este de natură să atragă neconstituționalitatea normei.

80. De asemenea, Guvernul consideră că nu poate fi reținută nici critica potrivit căreia interdicția recoltării femelelor însoțite de pui sub 2 ani ar fi lipsită de forță coercitivă în absența unei sancțiuni proprii, fiind transformată într-o simplă recomandare morală. În sensul jurisprudenței Curții Constituționale, omisiunile legislative au relevanță constituțională în situația în care absența reglementării generează o afectare directă a unui drept fundamental al unei persoane determinate. Or, absența unei sancțiuni corelative unei interdicții de natură administrativă privind gestionarea faunei sălbatice nu se înscrie în această categorie: aceasta nu afectează în mod direct și imediat drepturile sau libertățile fundamentale ale niciunui destinatar concret al normei, ci privește eficiența administrativă a implementării legii.

81. În ceea ce privește critica privind absența unui sistem de monitorizare în timp real și a consecințelor juridice pentru depășirea cotei, Guvernul apreciază că este și mai îndepărtată de standardul omisiunii legislative cu valență constituțională, deoarece aceasta privește, în fond, modul în care executivul urmează să implementeze dispozițiile legii, iar nu conținutul normativ al acesteia. Obligarea legiuitorului să instituie prin lege sisteme de monitorizare în timp real a recoltărilor pe fonduri cinegetice ar echivala cu transformarea controlului de constituționalitate într-un control de oportunitate și de eficiență administrativă, ceea ce excedează competenței Curții Constituționale, astfel cum aceasta este definită de art. 146 din Legea fundamentală.

82. În legătură cu susținerile conform cărora repartizarea cotelor prin anexa nr. 5 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021 pe fonduri cinegetice care se suprapun cu zone unde Legea nr. 407/2006 interzice vânătoarea ar crea o contradicție internă și ar fundamenta eronat cifra globală de 859 de exemplare învederează că această critică pornește de la o premisă greșită cu privire la natura juridică a cotelor stabilite prin lege. Nivelul de prevenție și nivelul de intervenție reprezintă, prin definiție și prin modul în care sunt reglementate, numărul maxim de exemplare care pot fi recoltate, iar nu o obligație de recoltare a unui număr determinat. Cifrele prevăzute în anexa nr. 5 au caracter de plafon maxim autorizat, nu de obiectiv obligatoriu de atins. Gestionarul unui fond cinegetic situat integral sau parțial într-o zonă unde recoltarea este interzisă prin efectul art. 32 alin. (42) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021 nu are obligația de a atinge cota alocată.

83. În ceea ce privește aspectele tehnice privind procedura de determinare a vârstei puilor și responsabilul constatării consideră că reprezintă detalii de implementare care, prin natura lor, nu sunt destinate reglementării la nivel de lege primară, ci

prin acte administrative de aplicare și metodologii tehnice. În acest sens arată că pagina de internet a Agenției Naționale pentru Arie Naturale Protejate se regăsește în Ghidul privind metodologia de evaluare a populațiilor de urs, lup, râs și pisică sălbatică, ce furnizează inclusiv repere tehnice pentru identificarea și clasificarea exemplarelor.

84. În concluzie, pentru considerentele anterior expuse, Guvernul apreciază că sesizarea de neconstituționalitate formulată de Președintele României este **neîntemeiată** în ceea ce privește criticile invocate.

85. **Președintele Senatului** nu a comunicat punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

86. La dosar au fost înregistrate o serie de memorii în sprijinul demonstrării constituționalității legii criticate și al respingerii obiecției de neconstituționalitate ca neîntemeiată, memorii formulate cu titlul de *amicus curiae* de Asociația Generală a Vânătorilor și Pescarilor Sportivi din România, Asociația Proprietarilor de Terenuri din Zona Zetea, Asociația de Vânătoare și Pescuit Sportiv Zetelaka és Társai și de Federația Asociațiilor Vânătoarești.

87. De asemenea, în aceeași calitate de *amicus curiae*, doamna Diana Gabriela Frant, cercetător de mediu, a transmis la dosar o documentație în argumentarea necesității admiterii obiecției de neconstituționalitate.

88. Tot în sensul susținerii argumentelor formulate de Președintele României în cuprinsul sesizării au transmis un memoriu *amicus curiae* 17 organizații neguvernamentale reunite în Federația Coaliția Natura 2000 România, precum și Alianța pentru Combaterea Abuzurilor.

#### CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale Președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, memoriile *amicus curiae* primite la dosar, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

89. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea pentru modificarea și completarea 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 (PL-x 218/2026), care are următoarea redactare:

„**Articol unic.** — 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, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 732 din 26 iulie 2021, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 197/2022, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

**1. La articolul 31, alineatele (1) și (2) se modifică și vor avea următorul cuprins:**

«Art. 31. — (1) În vederea prevenirii atacurilor asupra populației umane și a pagubelor materiale cauzate de atacurile de urs, pentru anul 2026 se aprobă un număr de 859 exemplare

de urs brun, care reprezintă nivel de prevenție la nivel național și un număr de 110 exemplare de urs brun, care reprezintă nivel de intervenție la nivel național.

(2) Repartiția exemplarelor de urs brun prevăzute la alin. (1), care reprezintă nivel de prevenție pe județe și fonduri cinegetice, pentru anul 2026 se face potrivit anexei nr. 5.»

**2. La articolul 32, alineatele (1), (2) și (4) se modifică și vor avea următorul cuprins:**

«Art. 32. — (1) Exemplarele din specia urs brun, care reprezintă nivel de prevenție la nivel național, prevăzute la art. 31 alin. (1), pot fi recoltate până la data de 31 decembrie 2026, de către vânători, sub coordonarea personalului tehnic de specialitate angajat al gestionarului, prin metodele de vânatoare admise, astfel cum sunt prevăzute la art. 1 lit. ad) din Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006, cu modificările și completările ulterioare.

(2) Exemplarele din specia urs brun, care reprezintă nivel de intervenție la nivel național, prevăzute la art. 31 alin. (1), pot fi recoltate până la data de 31 decembrie 2026, de către personalul tehnic de specialitate angajat al gestionarului prin metodele „la pândă” și „la dibuit”.

(...)

(4) Pentru menținerea echilibrului între categoriile de vârste și sex, precum și pentru protejarea exemplarelor dominante, nivelul de prevenție prevăzut în anexa nr. 5 se realizează cu respectarea următoarelor condiții:

a) în cazul fondurilor cinegetice care au nivel de prevenție de două sau 3 exemplare, se vor recolta cel puțin un exemplar a cărui blană nu depășește 400 de puncte C.I.C.;

b) în cazul fondurilor cinegetice care au nivel de prevenție de 4 sau 5 exemplare, se vor recolta cel puțin două exemplare a căror blană nu depășește 400 de puncte C.I.C.»

**3. La articolul 32, după alineatul (4) se introduc două noi alineate, alin. (4<sup>1</sup>) și (4<sup>2</sup>), cu următorul cuprins:**

«(4<sup>1</sup>) Recoltarea femelelor însoțite de pui cu vârsta sub 2 ani este interzisă.

(4<sup>2</sup>) Recoltarea exemplarelor de urs brun reprezentând cota de prevenție este interzisă pe teritoriile în care vânatoarea este interzisă conform prevederilor Legii nr. 407/2006, cu modificările și completările ulterioare.»

**4. La articolul 32, alineatul (5) se modifică și va avea următorul cuprins:**

«(5) În situația în care condițiile prevăzute la alin. (4) nu sunt respectate, atât blana cât și craniul aparținând exemplarului în cauză, preparate de către gestionar, se predau structurii teritoriale de specialitate a Gărzii Forestiere Naționale în a cărei rază de activitate se încadrează locul unde s-a desfășurat acțiunea de recoltare și devin proprietatea privată a statului, fiind gestionate și/sau valorificate în condițiile legii.»

**5. La articolul 33, alineatul (5) se modifică și va avea următorul cuprins:**

«(5) Prin excepție de la prevederile alin. (3), pentru craniile care se predau structurii teritoriale de specialitate a Gărzii Forestiere, conform art. 32 alin. (5), gestionarul nu achită tariful prevăzut la alin. (3), craniul și blana devenind proprietatea privată a statului, fiind gestionate și/sau valorificate în condițiile legii.»

**6. La articolul 12, alineatul (2) se modifică și va avea următorul cuprins:**

«(2) Blana și craniul exemplarului extras conform prevederilor alin. (1), preparate de către gestionar, rămân în gestiunea acestuia, în cazul extragerii de către gestionar, sau se predau gărzii forestiere în cazul în care extragerea a fost realizată de către personalul desemnat al acesteia și rămân în proprietatea privată a statului.»

**7. Articolele 221 și 222 se modifică și vor avea următorul cuprins:**

«Art. 221. — Prevederile art. 31-35 se aplică în mod corespunzător și în anul 2027.

Art. 222. — Începând cu anul 2028, numărul de exemplare de urs brun care reprezintă nivelul de prevenție și repartiția pe județe și fonduri cinegetice se stabilește 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.»

**8. Anexa nr. 5 se modifică și se înlocuiește cu anexa la prezenta lege.”**

Anexa menționată stabilește repartiția exemplarelor de urs brun care reprezintă nivel de prevenție pe județe și fonduri cinegetice.

90. Dispozițiile constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele cuprinse în art. 1 alin. (3) privind caracterul de stat de drept al statului român, art. 1 alin. (4) care consacră principiul separației și echilibrului puterilor în stat, art. 1 alin. (5) referitor la principiul legalității, în componenta referitoare la calitatea legii, art. 35 privind dreptul la un mediu sănătos, art. 126 alin. (6) privind controlul actelor administrative pe calea contenciosului administrativ, art. 135 alin. (2) lit. e) care instituie obligația statului de a reface și ocroti mediul înconjurător și de a menține echilibrul ecologic și art. 148 alin. (2) referitor la prioritatea prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene și a celorlalte acte ale Uniunii Europene cu caracter obligatoriu față de dispozițiile contrare din legile interne, prin raportare la prevederile Directivei 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (*Directiva Habitate*).

**(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate**

91. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate este necesară 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.

92. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea procedurii din perspectiva legalei sesizări a instanței constituționale, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie 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, paragraful 27, sau Decizia nr. 385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

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

94. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional, astfel cum se observă din fișa legislativă disponibilă pe site-ul de internet al Camerei Deputaților, legea supusă controlului a fost adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, la 18 martie 2026 și de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 22 aprilie 2026. Pe data de 4 mai 2026 a fost trimisă Președintelui României spre promulgare, iar acesta a sesizat Curtea Constituțională pe data de 21 mai 2026, așadar în interiorul termenului de 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, prevăzut de art. 77 alin. (1) din Constituție.

95. 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, Curtea observă că obiectul criticilor formulate îl constituie conținutul normativ al unei legi adoptate de Parlament, dar încă nepromulgate de Președintele României.

96. În consecință, obiecția de neconstituționalitate este admisibilă, Curtea Constituțională fiind legal sesizată și competentă să o soluționeze, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr. 47/1992.

#### (2) Analiza obiecției de neconstituționalitate

97. O primă critică de neconstituționalitate vizează articolul unic pct. 1 din legea supusă controlului, cu referire la art. 31 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021, articol care stabilește că, în vederea prevenirii atacurilor asupra populației umane și a pagubelor materiale cauzate de atacurile de urs, pentru anul 2026, se aprobă prelevarea unui număr de 859 de exemplare de urs brun, care reprezintă nivel de prevenție la nivel național, și a unui număr de 110 exemplare, care reprezintă nivel de intervenție la nivel național, iar repartitia exemplarelor care reprezintă nivel de prevenție pe județe și fonduri cinegetice, pentru anul 2026, se face potrivit anexei nr. 5 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021. Articolul unic pct. 7 din legea criticată, cu referire la art. 22<sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021, stabilește aceleași cote și pentru anul 2027, repartizate în același mod.

98. Autorul sesizării susține că dispozițiile legale menționate ar fi de natură să încalce **art. 148 alin. (2) din Constituție** referitor la prioritatea prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene și a celorlalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu față de dispozițiile contrare din legile interne, art. 35 — *Dreptul la un mediu sănătos* și art. 135 alin. (2) lit. e), care instituie obligația statului de a reface și ocroti mediul înconjurător și de a menține echilibrul ecologic.

99. În acest sens, autorul obiecției susține că eliminarea urșilor prin aplicarea unor cote fixe de prevenție nesocotește Directiva Habitate, arătând că încălcarea unor norme de drept european poate face obiectul controlului de constituționalitate, potrivit art. 148 din Constituție, prin raportare la dispozițiile din Legea fundamentală mai sus precizate.

100. Cu privire la această abordare a motivării prezentei obiecții de neconstituționalitate, în jurisprudența sa, Curtea a statuat că 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 (a se vedea, exemplificativ, Decizia nr. 668 din 18 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 487 din 8 iulie 2011, Decizia nr. 313 din 9 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 543 din 29 iunie 2018, paragraful 31, sau Decizia nr. 390 din 13 iulie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 746 din 25 iulie 2022, paragraful 70).

101. Curtea urmează să analizeze pe rând cele două condiții, pentru a stabili dacă directiva menționată poate constitui un reper normativ în funcție de care să fie verificată constituționalitatea legii criticate în cauza de față.

102. În ceea ce privește prima condiție, referitoare la calitatea redacțională a normei, Curtea apreciază că este întrunită, modul de formulare al acesteia fiind suficient de clar, precis și explicit. Astfel, prevederile relevante în contextul analizat în cauza de față și la care face referire autorul obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art. 12 din Directiva Habitate, care impune statelor membre să ia măsurile necesare pentru a institui un sistem de protecție riguroasă a speciilor de animale enumerate în anexa IV litera (a) în aria lor de extindere, interzicând orice formă de capturare sau ucidere deliberată a specimenelor din aceste specii în natură. Anexa IV enumeră speciile de animale și plante de importanță comunitară care au nevoie de protecție strictă, printre care se regăsește și *Ursus arctos* (ursul brun). De asemenea, prezintă interes art. 16 din aceeași directivă, care permite totuși statelor membre să deroge de la această interdicție, cu condiția ca asemenea derogare să nu afecteze negativ menținerea populațiilor din speciile respective la un stadiu corespunzător de conservare în aria lor de extindere naturală și în măsura în care nu există o alternativă satisfăcătoare la derogare, directiva precizând, în același timp, și scopurile pentru care este permis statelor membre să recurgă la derogări.

103. Curtea reține, sub acest aspect, că în *Documentul de orientare privind protecția riguroasă a speciilor de animale de interes comunitar în temeiul Directivei Habitate* (2021/C 496/01), elaborat de Comisia Europeană și publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria C 496/1, din 9 decembrie 2021, s-a arătat că statele au obligația de a asigura transpunerea integrală, clară

și precisă a articolului 16, iar din această perspectivă, Curtea remarcă faptul că, în România, textul european este preluat fidel de art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, care arată că de la interdicțiile stabilite în materie se pot prevedea derogări, **„cu condiția să nu existe o alternativă acceptabilă, iar măsurile derogatorii să nu fie în detrimentul menținerii populațiilor speciilor respective într-o stare de conservare favorabilă în arealul lor natural și numai în următoarele situații: a) în interesul protejării faunei și florei sălbatice și al conservării habitatelor naturale; b) pentru prevenirea producerii unor daune importante, în special asupra culturilor agricole, animalelor domestice, pădurilor, pescăriilor și apelor, iar, în cazul speciilor de animale, altele decât păsările, și pentru prevenirea producerii unor daune importante asupra altor bunuri; c) în interesul sănătății și securității publice, iar, în cazul speciilor de animale, altele decât păsările, și pentru alte rațiuni de interes public major, inclusiv de natură socială sau economică, și pentru consecințe benefice de importanță majoră pentru mediu; d) în scopuri de cercetare științifică și educație, de repopulare și de reintroducere a acestor specii, precum și pentru operațiuni de reproducere necesare în acest scop, inclusiv pentru răspândirea artificială a plantelor; e) pentru a permite, în condiții strict controlate, într-o manieră selectivă și într-o măsură limitată, prinderea sau deținerea unui număr limitat și specificat de exemplare din anumite specii de păsări sau din speciile prevăzute în anexele nr. 4 A și 4 B; f) în interesul siguranței aeriene, pentru toate speciile de păsări, inclusiv cele migratoare.”**

104. Autorul obiecției argumentează, în esență, încălcarea Directivei Habitate, prin prisma art. 35 și art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, ca urmare a faptului că legea criticată instituie o cotă fixă de prevenție și una de intervenție la nivelul populației de urși brun, în absența unor justificări științifice detaliate și evaluări periodice, care să demonstreze științific că populația de urs brun este excesiv de numeroasă și că alte soluții de păstrare a echilibrului ecologic și a siguranței populației nu sunt suficiente.

105. Față de această susținere, Curtea observă că în expunerea de motive a legii supuse controlului de constituționalitate sunt prezentate informații concrete, detaliate și precise, referitoare, pe de o parte, la populația de urși brun existenți pe teritoriul României și la ariile de extindere ale acesteia și, pe de altă parte, la consecințele negative ale multiplicării efectivului de urși, concretizate în pierderi de vieți omenești, vătămări corporale grave aduse de urși unui număr semnificativ de persoane, precum și importante daune materiale constând în distrugerea plantațiilor, recoltelor și stupinelor, consumarea animalelor domestice, pagube aduse construcțiilor și altele asemenea.

106. Totodată, Curtea reține că aceste date sunt bazate pe studii științifice aprofundate și riguroase, desfășurate pe un interval relevant de timp de ordinul anilor, studii care, pe baza unor analize specifice, au determinat cu precizie o serie de parametri esențiali pentru înțelegerea corectă a situației populației de urs brun în România. Este vorba despre Studiul privind analiza probelor genetice, stabilirea numărului minim de

indivizi la nivel național, a diversității genetice și a structurii populaționale (<https://mmediu.ro/storage/2025/12/Raportul-sintetic-al-studiului-privind-analiza-probelor-genetice.pdf>) și de Studiul privind zonarea managementului speciei urs brun în România (<https://mmediu.ro/storage/2025/12/Raportul-sintetic-al-studiului-privind-zonarea-managementului-speciei-urs-brun.pdf>), ambele finalizate în luna noiembrie 2025, ca parte a unui Proiect privind „Implementarea Planului național de acțiune pentru conservarea populației de urs brun din România”, realizat de Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Silvicultură „Marin Drăcea” — Stațiunea de Cercetare-Dezvoltare și Experimentare-Producție Brașov, Secția Cinegetică, cofinanțat de Uniunea Europeană, studii disponibile în integralitatea lor pe site-ul Ministerului Mediului.

107. Concluzia principală a acestora este că în România trăiesc între 10.419 și 12.770 de exemplare de urs brun, adică un număr de cel puțin 2,5 ori mai mare decât populația optimă.

108. Ca urmare a rezultatelor fundamentate științific ale acestor studii și utilizând o formulă de calcul descrisă în expunerea de motive a legii criticate, Parlamentul a dimensionat quantumul cotelor de prevenție și de intervenție la ursul brun.

109. Curtea observă, în contextul acestei realități obiective, că preambulul Directivei Habitate precizează că scopul principal al acesteia este de a promova menținerea biodiversității luând în considerare aspectele economice, sociale, culturale și regionale, art. 2 alin. (3) din aceasta statuând, însă, că măsurile adoptate în temeiul directivei trebuie să țină seama de condițiile economice, sociale și culturale, precum și de caracteristicile regionale și locale (a se vedea și Hotărârea din 10 octombrie 2019, pronunțată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în Cauza C-674/17 *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, paragraful 25).

110. Biodiversitatea presupune un echilibru ecologic rezonabil, atât între diversele specii de animale, cât și în interiorul aceleiași specii. Un efectiv exagerat de mare al unei singure specii, mai ales în condițiile în care aceasta se află în vârful lanțului trofic, astfel că nu există pericole naturale care să pondereze multiplicarea acesteia, poate genera consecințe negative asupra întregului mediu înconjurător, determinate, în principal, de imposibilitatea conviețuirii numărului existent de exemplare pe teritoriile specifice, ceea ce degenerează în forțarea exemplarelor mai slabe să migreze către zonele locuite de oameni. Totodată, în acest context al biodiversității trebuie avută în vedere și însăși relația cu comunitățile umane, care sunt grav afectate de pătrunderea exemplarelor de urși în aria antropică. Sub acest aspect, Curtea reține că art. 1 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021 precizează că „Scopul principal al prezentei ordonanțe de urgență este ocrotirea unor valori esențiale: viața și integritatea corporală ale persoanei, sănătatea și securitatea publică, bunurile de orice fel aflate în proprietatea publică și privată a persoanelor juridice și fizice, fără a afecta starea de conservare favorabilă a ursului brun”. O astfel de prevedere reprezintă o concretizare a posibilității recunoscute statelor membre de Directiva Habitate, prin art. 16 alin. (1) lit. c), de a reglementa derogări de la regimul de protecție strică a speciilor „în folosul sănătății și siguranței publice sau pentru alte motive cruciale de interes public major,

*inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic și în situații care ar avea efecte benefice de importanță majoră asupra mediului”.*

111. Cu privire la criticile referitoare la nesocotirea, prin stabilirea cotelor în discuție, a condițiilor prevăzute în directivă pentru acceptarea derogărilor de la interdicția recoltării/extragerii prin metode letale a unor exemplare din speciile strict protejate, Curtea observă, referitor la inexistența unei alternative satisfăcătoare la această soluție, că art. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021 prevede că intervenția imediată asupra exemplarelor de urs **se efectuează gradual**, începând cu metoda alungării, după analizarea la fața locului de către echipa de intervenție a nivelului de risc stabilit potrivit Procedurii privind modul de acțiune a instituțiilor responsabile în gestionarea intervențiilor în cazul incidentelor generate de ursul brun, procedură prevăzută distinct în anexa nr. 2 la ordonanța de urgență. Mai este reglementată de ordonanța de urgență, de asemenea, posibilitatea relocării, pe lângă mijloacele comune de prevenție care constau în instalarea de garduri electrice, de sisteme antiurs de protecție a pubelelor de colectare a resturilor menajere, înființarea de culturi silvice speciale pentru hrana ursului și altele asemenea. Prin urmare, cotele de intervenție nu se aplică automat, ci ca măsură extremă, după epuizarea celorlalte variante posibile, în caz de pericol real. În ceea ce privește cotele de prevenție, Curtea constată că acestea stabilesc un număr maxim de exemplare care pot fi recoltate, fără să impună atingerea acestuia, existând, așadar, inclusiv posibilitatea rămânării neepuizate a cotelor alocate.

112. Curtea observă că lit. ș<sup>1</sup>) și ș<sup>2</sup>) ale art. 1 din Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006 definesc **nivelul de prevenție** ca fiind 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, iar **nivelul de intervenție** — numărul de exemplare din specia urs brun care pot fi recoltate în cazurile în care dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 81/2021 nu pot fi aplicate, adică atunci când este imperios necesară o intervenție imediată pentru prevenirea și combaterea atacurilor exemplarelor de urs brun asupra persoanelor și bunurilor acestora prin alungare, tranchilizare și relocare ori extragere prin eutanasiere sau împușcare.

113. De asemenea, Curtea reține că studiile efectuate, mai sus amintite, pe care s-a bazat legiuitorul în elaborarea legii criticate, susțin și îndeplinirea condiției prevăzute de art. 16 din Directiva Habitate referitoare la existența unei **stări de conservare favorabile a speciei în aria sa de extindere naturală**, în condițiile în care art. 1 lit. (i) din Directiva Habitate stabilește că „(i) **stadiul de conservare a unei specii înseamnă efectul unui ansamblu de factori care influențează specia respectivă, putând afecta aria de extindere naturală pe termen lung a speciei și abundența populației acesteia pe teritoriul prevăzut la articolul 2; «Stadiul de conservare» este considerat «corespunzător» dacă: — datele de dinamică a populației pentru specia respectivă indică faptul că specia se menține pe termen lung ca element viabil al habitatelor sale naturale; — aria de extindere naturală a speciei nu se reduce și**

*nici nu amenință să se reducă în viitorul apropiat și — specia dispune și este foarte probabil că va continua să dispună de un habitat suficient de extins pentru a-și menține populația pe termen lung”.*

114. În contextul analizei condiției referitoare la menținerea populației speciei vizate de măsurile derogatorii la un nivel de conservare corespunzător, impusă de Directiva Habitate în art. 16 alin. (1), Curtea remarcă faptul că două dintre hotărârile pronunțate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene invocate în motivarea obiecției aveau în vedere situația Finlandei, în care populația de lup, ca specie protejată conform Anexei IV litera (a) la Directiva Habitate, era vânată în condițiile unui evident declin al populației, conform datelor acolo precizate și, în același timp, unei cote de prelevare deja reglementate. Astfel, Hotărârea din 14 iunie 2007 pronunțată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în Cauza C-342/05, *Comisia împotriva Finlandei* a fost generată de practica autorităților finlandeze care conducea la situația în care lupii să poată fi uciși în mod legal chiar dacă limita maximă stabilită de Ministerul Agriculturii și Pădurilor era depășită în mod substanțial (paragraful 14), în condițiile în care, la acel moment, lupul era în Finlanda o specie amenințată cu dispariția, astfel că stadiul său de conservare nu putea fi apreciat ca favorabil (paragraful 12).

115. Tot astfel, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, a constatat, prin Hotărârea din 10 octombrie 2019 pronunțată în Cauza C-674/17 *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, o încălcare a Directivei Habitate, pe fondul acordării de către statul finlandez a unor derogări în aceea ce privește uciderea lupilor, obiectivul care se intenționa a fi urmărit prin acestea constând în reducerea braconajului. De asemenea, prevenirea daunelor produse câinilor și sporirea sentimentului general de siguranță al persoanelor care locuiesc în apropierea zonelor ocupate de lupi erau prezentate ca fiind motive relevante în această privință și strâns legate de acest obiectiv, în măsura în care realizarea lor trebuia să contribuie, în opinia autorităților finlandeze, la creșterea „toleranței sociale” a populațiilor omenești locale față de lup și, în consecință, la diminuarea vânătorii ilegale (paragraful 39).

116. De altfel, în aceeași hotărâre, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a arătat (paragraful 72) că numărul de prelevări autorizate în temeiul derogării prevăzute la art. 16 alin. (1) lit. (e) din Directiva Habitate trebuie să fie circumscris într-o astfel de măsură încât să nu antreneze riscul unui impact negativ semnificativ asupra structurii populației vizate, chiar dacă nu ar dauna, în sine, menținerii într-un stadiu de conservare corespunzător a populațiilor în cauză în aria lor de extindere naturală. Acest număr trebuie să fie nu numai strict limitat în raport cu criteriile menționate, ci și clar stabilit în deciziile de derogare.

117. Această succintă analiză a prevederilor Directivei Habitate este necesară pentru a verifica dacă este întrunită cea de-a doua condiție conturată în jurisprudența Curții Constituționale cu privire la aptitudinea normei europene invocate în motivarea criticilor de neconstituționalitate de a se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină *per se* încălcarea, de către legea națională, a Constituției, ca unică normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate.

118. Autorul obiecției susține, în esență, că pct. 1 din legea criticată, cu referire la art. 31 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021, încalcă dispozițiile art. 35 din Constituție — *Dreptul la un mediu sănătos* și ale art. 135 alin. (2) lit. e), care instituie obligația statului de a reface și ocroti mediul înconjurător și de a menține echilibrul ecologic. Cele două prevederi constituționale amintite se află într-o strânsă interdependență, Legea fundamentală consacrand dreptul subiectiv la un mediu sănătos și obligația corelativă a statului de a lua măsuri active pentru concretizarea acestuia. Dreptul la un mediu sănătos implică o gamă foarte largă de politici statale ce trebuie implementate pentru protejarea mediului, asigurarea biodiversității, conservarea și/sau refacerea ecosistemelor, prevenirea, evitarea sau înlăturarea unor variate riscuri ecologice. Între acestea, relația dintre om și diversele specii de animale ocupă un loc important, iar problematica interacțiunilor umane cu ursul brun este, în aria de habitat al acestuia, una dintre cele mai complexe. Din această perspectivă, dreptul la un mediu sănătos, garantat la nivel constituțional, presupune inclusiv asigurarea unei conviețuiri lipsite de riscuri reciproce între cele două specii, grija față de viața și integritatea fizică a ființei umane fiind consacrată ca valoare fundamentală, prin art. 22 din Constituție care conferă dreptului la viață caracter de drept absolut, ce trebuie protejat prin cele mai puternice garanții juridice. De asemenea, protecția bunurilor persoanei trebuie să fie avută în vedere de legiuitor într-o măsură specială, prin prisma art. 44 și art. 136 alin. (5) din Constituție.

119. Or, ținând seama de datele precizate în expunerea de motive a legii criticate, bazate pe studii de specialitate fundamentate științific, Curtea apreciază că art. 31 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021, astfel cum este modificat prin legea criticată, care instituie anumite cote pentru anul 2026, precum și, în mod similar, art. 22<sup>1</sup> din aceeași ordonanță de urgență care, în noua redactare pe care o va avea ca urmare a intrării în vigoare a legii de modificare criticate, stabilește asemenea cote și pentru anul 2027 nu contravin dispozițiilor art. 35 și ale art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, ci contribuie la menținerea unui echilibru între sfera antropică și cea sălbatică, încercând să diminueze starea de pericol pe care în prezent o generează numărul supradimensionat al populației de urși bruni.

120. Totodată, Curtea observă că Directiva Habitate nu instituie o interdicție absolută cu privire la stabilirea cotelor criticate, ci permite statelor membre acordarea de derogări de la interdicția capturării sau eliminării unor exemplare din speciile strict protejate, în funcție de condițiile proprii acestora, de specificitățile existente în fiecare dintre acestea, de necesitățile reale și pericolele iminente existente în fiecare spațiu geografic.

121. Curtea reține că obligațiile pozitive ale statului referitoare la drepturile fundamentale se întemeiază pe o serie de garanții de principiu menite să asigure caracterul consistent, practic și efectiv al acestor drepturi. Garanțiile asociate diverselor drepturi fundamentale au în sine o relevanță constituțională, indiferent de ordinea sau nivelul normativ care le reglementează, întrucât impun un nivel de protecție optim în privința respectivelor drepturi. Ca atare, ele se integrează în conținutul de valoare al drepturilor fundamentale, ceea ce înseamnă că modelează însăși norma de referință în cadrul

controlului de constituționalitate. Raportat la cauza de față, Curtea constată că principiile fundamentale care stau la baza directivei menționate sunt linii directoare care configurează, din punct de vedere axiologic, structura și conținutul dreptului fundamental la mediu sănătos, prevăzut de art. 35 corelat cu art. 135 lit. f) din Constituție, astfel încât exercitarea controlului de constituționalitate trebuie realizată și prin raportare la aceste garanții cuprinse în Directiva Habitate, care devin, astfel, norme interpusse celei de referință, respectiv Constituției. În consecință, în această cheie de interpretare, nu se poate pune problema nesocotirii art. 148 alin. (2) din Constituție care consacră aplicarea prioritară a actelor europene cu forță obligatorie.

122. O altă critică de neconstituționalitate se referă la pretinsa **încălcare a art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală**, care consacră principiul separației și echilibrului puterilor în stat, autorul obiecției susținând, pe de o parte, că Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor ar fi cel care ar trebui să emită reglementări referitoare la stabilirea cotelor de prevenție și intervenție, iar nu Parlamentul, iar, pe de altă parte, că legea adoptată ar avea caracter individual, contravenind cerinței de generalitate specifice oricărei legi.

123. Curtea apreciază că niciuna dintre aceste critici nu poate fi reținută. Astfel, afirmația potrivit căreia autoritatea competentă ar fi Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor este complet lipsită de fundament. Nicăieri în cuprinsul directivei invocate nu se face vreo referire la natura autorității care ar urma să reglementeze în materia protecției speciilor și a habitatelor acestora, făcând doar trimitere generică la stat, ca entitate căreia îi revin obligațiile impuse prin directivă. Ca atare, acesta are opțiunea liberă de a pune în aplicare prevederile actului european menționat prin acea autoritate pe care o consideră cea mai bine plasată din punctul de vedere al competenței și al capacității de reglementare în acest domeniu.

124. Concluzia eronată pe care o extrage autorul sesizării referitoare la autoritatea în discuție pornește de la jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene care, în Hotărârea din 11 iunie 2020, pronunțată în Cauza C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, a interpretat art. 16 alin. (1) din Directiva Habitate în sensul că orice formă de capturare deliberată de specie de animale este interzisă în lipsa unei derogări acordate de *autoritatea națională competentă* în temeiul acestei dispoziții. Or, această statuare a instanței europene nu reprezintă o consacrare a competenței Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, așa cum se susține în sesizarea de neconstituționalitate. Faptul că art. 38 din Ordonanța de urgență nr. 57/2007 stabilește, într-adevăr, că derogările analizate se stabilesc prin ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor, cu avizul Academiei Române, iar procedura de stabilire a derogărilor se aprobă prin ordin al autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor este o simplă opțiune legislativă, care nu a fost conferită autorității menționate ca rezultat al unei competențe exclusive pe care vreun act normativ, european sau național, i-ar conferi-o. Dimpotrivă, este pe deplin incident principiul suveranității legislative a Parlamentului, care, în considerarea calității sale de for legiuitor suprem, statuată prin art. 61 din Constituție, are posibilitatea de a reglementa în orice domeniu. Așadar, chiar dacă, la un anumit moment în timp, legiuitorul a



acordat unei autorități executive, în speță Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, atributul emiterii unor norme privitoare la fixarea cotelor de intervenție și de prevenție la urși, nimic nu împiedică ulterior Parlamentul să preia această responsabilitate și să instituie chiar prin lege aceste elemente, singura condiționare ținând de menținerea caracterului general al legii, în sensul ca reglementarea prescrisă să nu vizeze subiecte individual determinate, punctual identificabile, ci să aibă un grad de adresabilitate generală. Or, în situația de față o astfel de condiție este îndeplinită, întrucât prescripțiile legii criticate nu se cantonează la un anumit subiect de drept sau la un număr foarte redus de destinatari, ci instituie norme pe care trebuie să le aibă în vedere, să le respecte și să le aducă la îndeplinire un număr indefinit de persoane care sunt angrenate în procedurile prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021 referitoare la intervenția imediată pentru prevenirea și combaterea atacurilor exemplarelor de urs brun asupra persoanelor și bunurilor acestora. Chiar dacă art. 31 din ordonanța de urgență, astfel cum urmează să fie modificată, stabilește cote precise de prevenție și de intervenție, în vederea prevenirii atacurilor asupra populației umane și a pagubelor materiale cauzate de atacurile de urs, pentru anul 2026, și anume un număr de 859 de exemplare, respectiv 110, aceasta nu înseamnă nicidecum că legea ar avea un caracter individual, sub auspiciile acesteia intrând o multitudine de subiecte de drept, în special vânătorii și personalul tehnic de specialitate angajat al gestionarului fondurilor cinegetice sub coordonarea căruia vânătorii efectuează recoltarea exemplarelor permisă de lege, respectiv membrii echipelor de intervenție constituite pentru luarea de măsuri imediate în caz de evenimente legate de pătrunderea urșilor în perimetrul intravilan și nu numai.

125. Curtea reamintește că, în jurisprudența sa, a reținut că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, iar conținutul și forma acesteia sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Or, în măsura în care domeniul de incidență al reglementării este determinat concret, aceasta are caracter individual, fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, *de plano*, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc. În cazul în care Parlamentul își arogă competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, se încalcă principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu. Curtea a mai reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități, consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție, și transformarea acesteia în autoritate publică executivă (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 118 din 19 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 27 aprilie 2018, paragrafele 30

și 31, făcând referire la Decizia nr. 600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr. 970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 22 noiembrie 2007, Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 819 din 21 decembrie 2013, și Decizia nr. 574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014, paragraful 21, Decizia nr. 726 din 13 decembrie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 510 din 31 mai 2024, paragraful 37).

126. Or, așa cum s-a arătat, legea criticată în cauza de față întrunește exigențele necesare respectării depline a principiului separației puterilor în stat, nepunându-se în speță problema substituirii Parlamentului unei autorități administrative.

127. În strânsă legătură cu critica mai sus combătută este o altă critică, privitoare la pretinsa nesocotire a dispozițiilor art. 126 alin (6) din Constituție care garantează controlul judecătoresc al actelor administrative pe calea contenciosului administrativ. Autorul sesizării susține, în acest sens, că, de vreme ce legea, ca act al Parlamentului, nu este supusă controlului instanțelor de judecată de drept comun, nu se poate stabili dacă datele care au stat la baza stabilirii valorilor de 859, respectiv 110 exemplare de urs pentru extragere sunt reale.

128. Este, desigur, adevărat că o lege nu poate forma obiectul controlului exercitat de instanțele judecătorești de contencios administrativ, dar actele administrative subsecvente, emise în aplicarea acesteia, pot fi supuse verificării pe cale judecătorească a legalității. În cadrul proceselor declanșate în asemenea situații, legea însăși (de fapt, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021, astfel cum va fi fost modificată prin legea supusă în cauza de față controlului de constituționalitate *a priori*) poate fi contestată prin intermediul excepțiilor de neconstituționalitate, în cadrul controlului de constituționalitate *a posteriori*.

129. Referitor la critica potrivit căreia ar fi nesocotit art. 1 alin. (5) din constituție, ca urmare a faptului că **stabilirea a două proceduri administrative în două acte normative distincte** pentru reglementarea derogărilor de la regimul de strictă protecție a anumitor specii de animale ar fi de natură să genereze neclarități și dificultăți în aplicare, Curtea apreciază, de asemenea, că nu poate fi reținută.

130. Astfel, autorul sesizării arată că există procedura administrativă prevăzută la art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007, incidentă în privința tuturor speciilor strict protejate, deci inclusiv a ursului brun, dar și procedura administrativă prevăzută la art. 22<sup>2</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021 și susține, în motivarea criticii prin raportare la art. 1 alin. (5) din Constituție, că se creează o neclaritate normativă semnificativă în privința raportului dintre procedura generală prevăzută de art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 și mecanismul special introdus prin art. 22<sup>2</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021. Ambele reglementări privesc, în esență, posibilitatea extragerii unor exemplare aparținând unei specii strict protejate, însă o fac prin instrumente juridice distincte și cu garanții procedurale diferite.



131. Curtea apreciază că aceasta este o falsă problemă, fiind aplicabil fără niciun echivoc principiul *specialia generalibus derogant*, în sensul că procedura administrativă prevăzută la art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 reprezintă cadrul general în materie în privința acordării derogărilor, prin ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor, cu avizul Academiei Române, iar procedura administrativă prevăzută la art. 22<sup>2</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021 — care urmează să fie aplicabilă începând cu anul 2028, până atunci urmând să fie aplicabile prevederile care acordă Parlamentului această competență — vizează numărul de exemplare de urs brun care reprezintă nivelul de prevenție și repartitia pe județe și fonduri cinegetice, ce 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. Autorul însuși ajunge la această concluzie, problemele pe care le ridică ținând, de fapt, de posibila interpretare și aplicarea în concret a prevederilor celor două acte normative, când destinatarii acestora trebuie să cunoască la care dintre acestea trebuie să își raporteze comportamentele, în funcție de specia exemplarelor care se intenționează a fi recoltate. Dar aceasta nu este o chestiune de constituționalitate, ci de determinare concretă a legii aplicabile fiecărei situații în parte.

132. Autorul sesizării mai critică și prevederile art. 32 alin. (41) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021, introduse prin legea criticată, care interzic recoltarea femelelor însoțite de pui cu vârsta sub 2 ani, invocând încălcarea prevederilor **art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție** prin prisma faptului că normei juridice menționate îi lipsește sancțiunea, în absența căreia aceasta încetează să mai fie o normă juridică obligatorie, devenind o simplă recomandare morală, lipsită de forță coercitivă, încălcând cerința calității legii, care presupune, printre altele, ca destinatarii să poată prevedea consecințele nerespectării ei.

133. Curtea apreciază că nu poate fi reținută nicio astfel de susținere, întrucât sancțiunea pentru recoltarea femelelor însoțite de pui cu vârsta sub 2 ani rezultă fără echivoc din interpretarea sistematică a normelor incidente. Astfel, aceasta nu este altceva decât un caz particular al normei generale cuprinse în art. 44 din Legea nr. 407/2006, care prevede că reprezintă infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 3 ani sau cu amendă vânarea speciilor de vânat cuprinse în anexa nr. 2 (adică cele aflate sub protecție strictă, care include și *Ursus arctos*) în alte condiții decât cele ale derogărilor.

134. Autorul sesizării critică și absența reglementării unui sistem de monitorizare digital/în timp real, de tipul unei baze de date accesibile gestionarilor fondurilor cinegetice și autorităților simultan, a respectării plafonului de 859 de exemplare de urs brun. În absența unui mecanism care să blocheze automat extragerea de urși odată ce numărul aferent unui fond de vânatoare a fost atins, se permite, implicit, depășirea acestui număr.

135. Curtea apreciază că această susținere nu reprezintă o veritabilă critică de neconstituționalitate, autorul acesteia

evidențiind o lacună legislativă, dar care nu are vreo relevanță constituțională. De altfel, dacă se analizează datele conținute în anexa nr. 5 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021, în redactarea propusă prin legea supusă controlului de constituționalitate, care detaliază repartitia exemplarelor de urs brun care reprezintă nivel de prevenție pe județe și fonduri cinegetice, se poate observa că fiecărui fond cinegetic îi sunt alocate între unul și maximum 5 exemplare. Ca atare, se poate presupune că este suficient de facilă ținerea unei evidențe corecte prin mijloace analogice, în condițiile în care fiecare exemplar este extras de vânători sub coordonarea personalului tehnic de specialitate angajat al gestionarului fondurilor cinegetice, conform art. 1 lit. ș<sup>1</sup>) din Legea nr. 407/2006. O asemenea modalitate este, desigur, perfectibilă, ținând cont de evoluția tehnologiei, un sistem digitalizat precum cel la care face referire autorul excepției fiind dezirabil prin prisma standardelor tehnice moderne, dar o astfel de observație nu afectează în vreun fel constituționalitatea legii criticate.

136. În fine, autorul sesizării critică prevederile art. 32 alin. (42) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021, introduse prin legea supusă controlului, potrivit cărora recoltarea exemplarelor de urs brun reprezentând cota de prevenție este interzisă pe teritoriile în care vânatoarea este interzisă conform prevederilor Legii nr. 407/2006. În acest sens, susține că se încalcă principiul legalității și din perspectiva faptului că legea aprobă o repartitie fixă pe fonduri cinegetice, în condițiile în care multe dintre aceste fonduri se suprapun parțial sau total cu arii protejate ori zone unde Legea nr. 407/2006 interzice vânatoarea, existând astfel o antinomie juridică între textul normativ și anexa la lege. Astfel, trimiterea la interdicțiile din Legea nr. 407/2006 confirmă natura cinegetică (de vânatoare) a reglementării, fapt ce intră în coliziune directă cu regimul de protecție strictă impus de art. 148 din Constituție și de Directiva Habitat. Susține că, de vreme ce listele cuprinse în anexa nr. 5 au rămas neschimbate și includ fonduri cinegetice care cuprind zone interzise, rezultă că numărul total de 859 de exemplare este fundamentat eronat. Statul aprobă o cifră globală de extracție pentru urs, dar interzice prin textul legii recoltarea în anumite zone din interiorul fondurilor/teritoriilor menționate.

137. Curtea consideră, din perspectiva acestor susțineri, că nu poate fi reținută nici această critică, prevederea menționată fiind suficient de clară. Astfel, textul trebuie coroborat cu dispozițiile art. 17 alin. (2<sup>2</sup>) din Legea nr. 407/2006, care stabilesc că, în situația fondurilor cinegetice care se suprapun peste ariile naturale protejate, planurile de management cinegetic vor fi corelate cu planurile de management ale zonelor protejate. În același sens, al combaterii ideii pretensei neclarități, Curtea observă că, potrivit art. 17 alin. (1) din aceeași Lege nr. 407/2006, gestionarii sunt obligați să asigure gospodărirea faunei de interes cinegetic, cu respectarea principiului durabilității, pe baza studiilor de evaluare și a planurilor de management cinegetic întocmite pentru fiecare fond cinegetic, pe perioada contractului de gestionare, iar, potrivit art. 17 alin. (21) din aceeași lege, planurile de management cinegetic se întocmesc pentru o perioadă de 16 ani de către personalul de specialitate cinegetică angajat al gestionarului și se supun aprobării administratorului fondului cinegetic.

138. 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:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că Legea pentru modificarea și completarea 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 este constituțională în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 24 iunie 2026.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE  
**ELENA-SIMINA TĂNĂSESCU**

Magistrat-asistent,  
**Valentina Bărbățeanu**

★

## OPINIE SEPARATĂ

În **dezacord parțial** cu soluția adoptată, cu majoritate de voturi, de respingere ca **neîntemeiată** a obiecției de neconstituționalitate referitoare la art. unic pct. 1 din legea supusă controlului, cu referire la art. 31 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021, formulăm prezenta **opinie separată**, considerând că obiecția de neconstituționalitate trebuia **admisă** întrucât:

• **Nici Curtea Constituțională și nici legiuitorul nu dispun de date concrete, relevante și suficiente, care să justifice eventuala ineficiență a unor alternative satisfăcătoare la măsura radicală a recoltării unor cote fixe de urs brun, așa cum impune Directiva 92/43/CEE Habitate;**

• **Legea dedusă controlului de constituționalitate este, în fapt, o operațiune tehnico-administrativă de repartizare a unor cote de recoltare, fapt care încalcă atât competența de legiferare a Parlamentului, cât și competența decizională a autorității publice centrale din domeniul mediului, lipsind destinarii normelor juridice astfel adoptate de garanțiile procesuale impuse de dreptul Uniunii Europene.**

★

1.1. Obiecția de neconstituționalitate susține că stabilirea prin lege a unor cote fixe de recoltare a ursului brun încalcă Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (*Directiva Habitate*) prin raportare la art. 148 din Constituție, care consacră prioritatea aplicării dreptului Uniunii Europene față de dreptul intern. Astfel, art. 16 din *Directiva Habitate* permite derogări de la regimul de protecție strictă numai în condițiile **cumulative** și **restrictive** acolo detaliate (existența unui motiv specific, inexistența unor alternative satisfăcătoare, conservare obligatorie a populațiilor de specii protejate), iar legea supusă controlului de constituționalitate nu îndeplinește cumulativ toate aceste exigențe.

1.2. În acord cu opinia majoritară, constatăm că dispozițiile art. 16 din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună

și floră sălbatică (*Directiva Habitate*) sunt formulate cu suficientă precizie, iar conținutul lor este relevant pentru protecția dreptului la un mediu sănătos prevăzut de art. 35 din Constituție, respectiv pentru obligația statului, prevăzută de art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, de a asigura refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic, ceea ce face incident în speță art. 148 din Constituție și dă posibilitatea considerării normelor de drept al Uniunii Europene ca norme de referință pentru controlul de constituționalitate.

1.3. Potrivit art. 16 din *Directiva Habitate*, statele membre pot deroga de la obligația de a interzice orice formă de capturare sau ucidere deliberată a specimenelor din speciile protejate, inclusiv ursul brun, cu obligația de a se asigura că prelevarea din natură și exploatarea specimenelor din speciile protejate nu afectează negativ menținerea lor la un stadiu corespunzător de conservare.

1.4. În privința **testului conservării populațiilor din speciile protejate**, în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene s-a reținut că „*articolul 16 alineatul (1) din această directivă face din stadiul corespunzător de conservare a populațiilor speciilor respective în aria lor de extindere naturală o condiție necesară și prealabilă pentru acordarea derogărilor pe care le prevede (a se vedea hotărârea din 10 mai 2007, Comisia/Austria, C-508/04, pct. 115). În aceste circumstanțe, acordarea unor astfel de derogări ar rămâne posibilă cu titlu excepțional atunci când este stabilit în mod corespunzător că nu sunt de natură să agraveze stadiul necorespunzător de conservare a populațiilor amintite sau să împiedice readucerea acestora la un stadiu de conservare corespunzător (...)*”. (Hotărârea din 14 iunie 2007, Comisia/Finlanda, C-342/05, EU:C:2007:341, pct. 28-29)

1.5. Intervenția legislativă a fost justificată de inițiatorii săi prin faptul că populația de urs brun din România a depășit pragul considerat de specialiști a reprezenta un număr optim, respectiv 4.000 de exemplare, ceea ce a condus la creșterea numărului de incidente și de pagube.

1.6. Art. 16 lit. b) și c) din *Directiva Habitat* consideră că o intervenție este justificată, respectiv că ea este fundamentată pe un **motiv specific**, dacă pot fi invocate rațiuni legate de (i) evitarea daunelor grave asupra recoltelor, efectivelor de animale, pădurilor, exploatațiilor piscicole, apelor și altor forme de proprietate; (ii) protejarea sănătății și siguranței publice sau pentru alte motive cruciale de interes public major, inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic, în situații care ar avea efecte benefice de importanță majoră asupra mediului. Din această perspectivă, în acord cu opinia majoritară, apreciem că legea criticată îndeplinește condițiile cerute de *Directiva Habitat*.

1.7. În schimb, considerăm că legea nu satisface testul **inexistenței unei alternative satisfăcătoare**, respectiv obligația de a verifica dacă alte măsuri, alternative și de natură preventivă, nu ar putea conduce la rezultatul dorit fără a implica afectarea populațiilor de animale din specii protejate. Inițiatorii legii au susținut că măsurile alternative preventive, precum folosirea de garduri electrice, containere anti-urs, informarea populației etc. și-au dovedit utilitatea, dar nu pot compensa dificultățile determinate de suprapopulare. Conform instrumentului de fundamentare a legii supuse controlului de constituționalitate, în lipsa reducerii efectivelor, astfel de soluții nu reușesc să stabilizeze conflictele sau să prevină habituaarea urșilor în zone locuite de oameni. Or, **pentru realizarea unei astfel de evaluări sunt necesare date concrete, relevante și suficiente, eventual rezultate din studii de impact, pe care nici legiuitorul și nici judecătorul constituțional nu le-au avut la dispoziție pentru a putea lua o decizie informată**. Expunerea de motive a legii trece în revistă numeroasele și incontestabilele incidente deja produse în legătură cu interacțiunea dintre urși bruni și colectivitățile umane, dar nu evaluează impactul unor eventuale măsuri alternative care ar putea fi implementate. Prin urmare, adoptarea legii deduse controlului de constituționalitate a fost realizată **cu încălcarea uneia dintre condițiile cumulative cerute de *Directiva Habitat***, anume analiza în concret a unei alternative satisfăcătoare, ceea ce face incident art. 148 alin. (2) din Constituție, prin raportare la art. 35, precum și art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție.

2.1. La **nivel european**, Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (*Directiva Habitat*) reprezintă, alături de *Directiva Păsări*, pilonul central al dreptului european al biodiversității și are ca obiectiv menținerea sau readucerea la o stare de conservare favorabilă a habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică de interes comunitar. Directiva impune măsurile de conservare necesare și evaluarea adecvată a oricărui proiect susceptibil să afecteze semnificativ un sit. Pentru speciile protejate, art. 12 instituie un regim de protecție strictă, de la care derogările sunt admise numai în condițiile restrictive ale art. 16. Directiva stabilește totodată obligații de monitorizare și raportare periodică privind starea de conservare, transpunerea și aplicarea sa intrând sub controlul Comisiei Europene și al Curții de Justiție a Uniunii Europene.

2.2. La **nivel național**, cadrul normativ este reprezentat de **Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006**, care creează cadrul general privind derularea activității de vânătoare, cu respectarea regulilor privind protecția fondului cinegetic. Legea stabilește cadrul juridic pentru

administrarea, gestionarea și protecția faunei de interes cinegetic, considerată resursă naturală regenerabilă și bun public de interes național și internațional. Potrivit art. 24 alin. (1) din lege „*Speciile cinegetice se vânează în numărul, în locurile, prin metodele, în perioadele și cu mijloacele admise de lege, cu respectarea reglementărilor subsidiare privind autorizarea, organizarea și practicarea vânătorii*”, iar potrivit art. 31 alin. (2) „*autorizațiile de vânătoare individuale sau colective sunt documente cu regim special, emise și înscrise de gestionari printr-un sistem informatic, conform modelului și reglementărilor stabilite prin ordin al conducătorului administratorului*”. Art. 44 din lege incriminează și stabilește sancțiunea pentru vânarea speciilor de vânat aflate sub protecție strictă, care include și ursul brun, în alte condiții decât cele ale derogărilor. Totodată, potrivit anexei nr. 2 la lege, pentru specia *Ursus arctos*, valoarea de despăgubire în cazul unor fapte ilicite pentru această specie este de 40.000 de euro. În privința derogărilor, art. 19 alin. (2) din acest act stabilește că „*Speciile de mamifere și păsări, inclusiv cele migratoare, la care vânarea este interzisă se supun derogărilor stabilite potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2007, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 49/2011, cu modificările și completările ulterioare*”.

2.3. **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007** privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice transpune în dreptul intern *Directiva Habitat*. Art. 38 din acest act normativ stabilește condițiile în care autoritatea publică centrală pentru protecția mediului poate stabili derogări, anual sau ori de câte ori este nevoie. Aceste condiții reprezintă transpunerea în legislația națională a art. 16 din *Directiva Habitat*, respectiv condiția să nu existe o alternativă acceptabilă, măsurile derogatorii să nu fie în detrimentul menținerii populațiilor speciilor respective într-o stare de conservare favorabilă în arealul lor natural și doar în anumite situații, menționate expres de textul directivei. Potrivit art. 38 alin. (2) din același act normativ, **competența acordării acestor derogări aparține autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor**, cu avizul Academiei Române, iar **derogările se stabilesc prin ordin al ministrului de resort**, act administrativ ce poate fi supus unui control de legalitate în fața instanțelor judecătorești. Mecanismul național transpune prevederile Directivei *Habitat*, cuprinzând și garanțiile procesuale stabilite de acestea, rapoartele transmise Comisiei Europene privind derogările acordate, elementele obligatorii ale acestor rapoarte, informațiile minimale cuprinse, circumstanțele de timp și loc ale derogărilor sau măsurile de control și rezultatele obținute.

2.4. **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, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, a fost adoptată cu scopul de a crea un cadru general care să permită înlăturarea de îndată a riscurilor cauzate de atacul exemplarelor de urs. Potrivit art. 3<sup>2</sup> alin. (3) din ordonanța de urgență a Guvernului: „*Recoltarea exemplarelor de urs (din cota de intervenție) se realizează după obținerea autorizației de mediu pentru recoltare/capturare, eliberată de către autoritatea publică teritorială pentru protecția mediului competentă, conform Ordonanței 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*”.

2.5. Prin **Legea nr. 197/2022**, Parlamentul a aprobat Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021 cu o serie de modificări și completări și a lărgit sfera intervențiilor posibil a fi realizate, inclusiv prin **eliminarea unor restricții** privind dezvoltarea biologică a exemplarelor și sexul acestora. Legea a introdus o trimitere expresă la starea de necesitate prevăzută la art. 20 alin. (2) din Codul penal, privind persoana care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în timpul unei acțiuni legale de vânatoare, recoltează prin împușcare ori îndepărtează un exemplar de urs care îi pune în pericol viața, integritatea sau bunurile (proprie ori ale altuia).

2.6. În aplicarea acestui cadru normativ, au fost aprobate derogări de la restricțiile impuse de *Directiva Habitat* prin **ordine ale ministrului mediului**. Ordinul ministrului mediului, apelor și pădurilor nr. 1.439/2015 pentru aprobarea derogărilor în cazul speciilor urs, lup și pisică sălbatică reprezintă ultimul ordin al ministrului care a acordat derogări bazate pe cote. Ulterior, a fost emis Ordinul viceprim-ministrului, ministrul mediului, nr. 625/2018 privind aprobarea Planului național de acțiune pentru conservarea populației de urs brun din România. În anul 2020 au fost emise 18 ordine de aprobare individuală pentru recoltarea a 18 exemplare de urs brun, iar în anul 2021, până la intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 81/2021, au fost emise 8 ordine de ministru care au acordat derogări individuale pentru recoltarea a 8 exemplare de urs.

2.7. Prin **Legea nr. 242/2024** au fost aduse o serie de completări la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021, fiind introdus și **mecanismul cotelor anuale de recoltare a ursului brun**, astfel:

- (i) prin completarea Legii vânătorii, la articolul 1, cu definițiile privind **nivelul de prevenție**, reprezentat de numărul de exemplare de urs brun care pot fi recoltate anual, prin vânători, sub coordonarea personalului tehnic al gestionarului, pentru prevenirea atacurilor asupra populației și a pagubelor materiale, și **nivelul de intervenție**, reprezentând exemplarele recoltabile în cazurile în care metodele de intervenție imediată din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021 nu pot fi aplicate;
- (ii) prin **completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 81/2021**, stabilindu-se prin lege cotele la nivel național pentru nivelul de prevenție, de 426 de exemplare, repartizate pe județe și fonduri cinegetice, respectiv un nivel de intervenție de 55 de exemplare ținute la dispoziția autorității centrale care răspunde de vânatoare. Totodată, au fost stabilite regulile de recoltare și restricțiile aferente.

2.8. Față de aceste evoluții normative, se constată că până în anul 2021, derogările de la interdicția generală de ucidere a unor exemplare din specii protejate, precum ursul brun, puteau fi realizate strict în condițiile prevăzute de art. 16 din *Directiva Habitat*, respectiv prin **ordin al autorității centrale din domeniul protecției mediului**. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021 a stabilit un cadru specific privind **metodele de intervenție imediată** pentru prevenirea și combaterea atacurilor exemplarelor de urs brun asupra persoanelor și bunurilor acestora, metode care implicau, în anumite condiții și **extragerea prin eutanasiere sau împușcare**. Abia prin **Legea nr. 242/2024**, Parlamentul a stabilit prin lege **cote de prevenție și cote de intervenție**.

2.9. Or, art. 16 din **Directiva Habitat** detaliază condițiile în care statele membre pot deroga de la anumite dispoziții ale directivei, dar și garanțiile aferente acestor derogări. În jurisprudența sa, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a interpretat prevederile acestui mecanism și a reținut (în Cauza C-88/19 *Alianța pentru combaterea abuzurilor împotriva TM, UN, Direcției pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor*) că „**Articolul 16 alineatul (1) din directiva menționată trebuie interpretat în sensul că orice formă de capturare deliberată de specimene din această specie de animale în împrejurările menționate mai sus este interzisă în lipsa unei derogări acordate de autoritatea națională competentă în temeiul acestei dispoziții**”.

2.10. Totodată, în **Cauza C-674/17 Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo — Kainuu ry**, pct. 30, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat că „**articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitat, care definește în mod precis și exhaustiv condițiile în care statele membre pot deroga de la articolele 12-14, precum și de la articolul 15 literele (a) și (b) din aceasta, constituie o excepție de la sistemul de protecție prevăzut de directiva menționată, care trebuie să fie interpretată în mod restrictiv** (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 octombrie 2005, *Comisia/Regatul Unit, C-6/04, EU:C:2005:626, punctul 111, precum și Hotărârea din 10 mai 2007, Comisia/Austria, C-508/04, EU:C:2007:274, punctele 110 și 128) și care atribuie autorității care ia decizia sarcina probei existenței condițiilor cerute pentru fiecare derogare (a se vedea prin analogie Hotărârea din 8 iunie 2006, *WWF Italia și alții, C-60/05, EU:C:2006:378, punctul 34*)”.*

Potrivit pct. 74 din aceeași hotărâre, „**condiția referitoare la încadrarea derogărilor întemeiate pe articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitat prin condiții strict controlate implică, în particular, ca aceste condiții, precum și modul în care este asigurată respectarea lor să garanteze caracterul selectiv și limitat al prelevărilor sau al deținerii de specimene din cadrul speciilor în cauză. Astfel, pentru orice derogare întemeiată pe această dispoziție, autoritatea națională competentă trebuie să se asigure de respectarea condițiilor prevăzute de aceasta înainte de adoptarea sa și să supravegheze impactul său a posteriori. Așadar, reglementarea națională trebuie să garanteze că legalitatea deciziilor prin care se acordă derogări în temeiul acestei dispoziții și maniera în care sunt aplicate deciziile menționate, inclusiv în ceea ce privește respectarea condițiilor legate în special de locuri, de date, de cantități și de tipuri de specimene vizate, de care sunt însoțite, sunt controlate în mod efectiv și în timp util** (a se vedea prin analogie Hotărârea din 8 iunie 2006, *WWF Italia și alții, C-60/05, EU:C:2006:378, punctul 47*)”.

2.11. Potrivit dispozitivului acestei hotărâri, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit că „**articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică trebuie interpretat în sensul că se opune adoptării unor decizii care acordă derogări de la interdicția de ucidere deliberată a lupului, prevăzută la articolul 12 alineatul (1) litera (a) coroborat cu anexa IV litera (a) la această directivă, în cadrul vânătorii în scopul gestionării, având ca obiectiv lupta împotriva braconajului, dacă:**

— **obiectivul urmărit de astfel de derogări nu este susținut în mod clar și precis și dacă, având în vedere date științifice riguroase, autoritatea națională nu reușește să demonstreze că aceste derogări sunt apte să atingă acest obiectiv;**

— *nu se dovedește în mod corespunzător că obiectivul pe care acestea îl vizează nu poate fi atins printr-o altă soluție satisfăcătoare, simpla existență a unei activități ilegale sau dificultățile de care se lovește punerea în aplicare a controlului său neputând constitui un element suficient în această privință;*

— *nu se garantează că derogările nu vor dăuna menținerii într-un stadiu de conservare corespunzător a populațiilor speciei vizate în aria lor de extindere naturală;*

— *derogările nu au făcut obiectul unei evaluări a stadiului de conservare a populațiilor speciei vizate și nici a impactului pe care derogarea avută în vedere o poate avea asupra acestuia, la nivelul teritoriului acestui stat membru, sau, dacă este cazul, la nivelul regiunii biogeografice vizate atunci când frontierele acestui stat membru străbat mai multe regiuni biogeografice sau, în plus, dacă aria de extindere naturală a speciei o împune și, în măsura posibilului, pe plan transfrontalier și*

— *nu este îndeplinit ansamblul condițiilor referitoare la criteriile selective și la nivelul limitat al prelevărilor, în număr limitat și stabilit, de anumite specimene din speciile enumerate în anexa IV la directiva menționată în condiții de strictă supraveghere, a căror respectare trebuie să fie dovedită având în vedere în special nivelul populației, stadiul său de conservare și caracteristicile sale biologice”.*

2.12. Prin urmare, **configurarea unui mecanism de recoltare a ursului brun cu cote fixe (anuale) nu poate fi considerată o opțiune liberă a legiuitorului, ci constituie transpunerea în dreptul intern a unor acte normative ale Uniunii Europene și care trebuie însoțite de garanțiile aferente protejării dreptului la un mediu sănătos și a biodiversității**, astfel cum acestea au fost dezvoltate și clarificate în jurisprudența CJUE. Conform dreptului Uniunii Europene, competența stabilirii derogărilor de la cadrul normativ european revine **autorității publice centrale din domeniul mediului**, iar actele adoptate de această autoritate națională trebuie să poată fi supuse controlului de legalitate în fața instanțelor judecătorești, cu toate garanțiile procesuale specifice acestei proceduri. Începând cu anul 2024, prin **stabilirea unor cote anuale de recoltare prin lege, Parlamentul a încălcat competențele unei autorități publice de natură executivă**, înlocuind analiza, garanțiile și fundamentarea realizată de autoritatea publică centrală în domeniul protecției mediului cu decizia sa discreționară și lipsind potențialii destinatari ai normelor juridice de **garanțiile procesuale stabilite de dreptul european**. În același timp, **legea astfel adoptată devine o operațiune tehnico-administrativă** de repartizare a exemplarelor de urs brun care reprezintă nivelul de prevenție între cele 528 de fonduri cinegetice. **Sunt astfel încălcate principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, precum și garanția conferită de posibilitatea unui control judiciar al legalității actelor administrative oferită de art. 126 alin. (6) din Constituție**. Funcția de legiferare a Parlamentului, care derivă din rolul său constituțional, nu poate fi exercitată în mod discreționar, cu depășirea atribuțiilor constituționale ale Parlamentului și încălcarea competenței unei autorități publice centrale aparținând puterii executive de a fundamenta, justifica și adopta derogări de la cadrul normativ european, cu

respectarea tuturor garanțiilor prevăzute de acesta. Aceste garanții sunt subsumate art. 35 din Constituția României, privind protecția dreptului la un mediu sănătos, drept care include și protecția faunei și biodiversității.

2.13. Apreciem că argumentul potrivit căruia un control de legalitate subzistă chiar și în această situație, de vreme ce actele administrative subsecvente, emise în aplicarea legii deduse controlului de constituționalitate, pot fi supuse verificării pe cale judecătorească a legalității, este lipsit de rațiune și eficiență juridică. Numărul de exemplare de urs brun aferent nivelului de prevenție, respectiv de intervenție este stabilit prin lege, iar acte administrative subsecvente fie nu mai sunt necesare, fie nu au relevanță pentru cotele fixe de recoltare deja stabilite prin lege. Nici posibilitatea invocării unor excepții de neconstituționalitate (control posterior de constituționalitate) cu privire la legea (acum) dedusă controlului anterior de constituționalitate nu poate fi reținută ca un argument în favoarea compatibilității ei cu art. 126 alin. (6) din Constituție. Controlul de constituționalitate nu poate fi echivalat cu controlul de legalitate, Constituția României stabilind regimuri juridice distincte și foarte diferite pentru contenciosul constituțional față de contenciosul administrativ; diferența dintre cele două tipuri de contencios pornește de la autoritățile competente să efectueze controlul, continuă cu procedurile aplicabile în fața acestor autorități, inclusiv garanțiile procesuale specifice fiecăruia, și se finalizează cu efectele juridice radical diferite ale actelor jurisdicționale prin care sunt soluționate cazurile deduse celor două tipuri de judecări.

2.14. Nu în ultimul rând, semnalăm faptul că norma din art. unic pct. 7 din legea supusă controlului de constituționalitate, cu referire la art. 22<sup>2</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2021, privind mecanismul prevăzut pentru perioada de după anul 2028 — stabilirea numărului de exemplare de urs brun care reprezintă nivelul de prevenție și repartizarea pe județe și fonduri cinegetice prin ordin al conducătorului autorității publice centrale care răspunde de vânatoare — coexistă cu procedura generală de derogare din art. 38 al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2007. Acest aspect nu reprezintă o simplă chestiune de interpretare și aplicare a legii, ci reprezintă un paralelism legislativ, contrar art. 16 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă și lipsește prevederea de claritate, contrar standardelor de calitate a legii dezvoltate de Curtea Constituțională prin raportare la principiul legalității prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție.

3. Pentru toate aceste considerente, considerăm că obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României trebuia admisă și că Legea pentru modificarea și completarea 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 trebuia declarată neconstituțională deoarece încalcă atât prevederile *Directivei Habitat*, prin prisma art. 148 alin. (2) coroborat cu art. 35 din Constituția României, cât și art. 1 alin. (4) și art. 126 alin. (6) din aceeași Constituție.

PREȘEDINTA CURȚII CONSTITUȚIONALE

ELENA-SIMINA TĂNĂSESCU