

Biroul permanent al Senatului ROMÂNIEI

43 / 21.05.2026 / 4014 / 205.2026



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

CANCELARIA PREȘEDINTELUI



Présidence 2025-2028

Dosar nr.3408A/2026

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 8854 / 21 MAY 2026

Domnului

MIRCEA ABRUDEAN

PREȘEDINTELE SENATULUI

43 / 2026

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea asupra 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.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 17 iunie 2026 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 24 iunie 2026.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

p. PREȘEDINTE,

JUDECĂTOR,

DIMITRIE-BOGDAN LIU



Calea 13 Septembrie nr.2, Sector 5, București, Palatul Parlamentului, Intrarea B1
Telefon: (+40-21) 414.21.00, Fax: (+40-21) 312.54.80
E-mail: cristina.titirisca@ccr.ro, www.ccr.ro

ROMÂNIA



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 3408A/2026

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

8853 21 MAY 2026

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, mai 2026

Doamnei ELENA-SIMINA TĂNĂSESCU PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

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

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE asupra

Legii pentru 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

La data de 4 mai 2026, Parlamentul a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, *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).

Legea supusă controlului de constituționalitate are ca obiect de reglementare modificarea și completarea OUG nr. 81/2021, în sensul aprobării unui 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, în vederea prevenirii atacurilor asupra populației umane și a pagubelor materiale cauzate de atacurile de urs, pentru anul 2026.

Față de anul 2024, crește numărul aprobat al exemplarelor de urs, care reprezintă nivel de prevenție la nivel național, de la 426 de exemplare la 859 și al exemplarelor de urs, care reprezintă nivel de intervenție la nivel național de la 55

de exemplare la 110 exemplare.

Totodată, legea supusă controlului de constituționalitate stabilește că recoltarea exemplarelor de urs brun reprezentând cota de prevenție este interzisă pe teritoriile în care vânătoria este interzisă conform prevederilor Legii *vânătorii și a protecției fondului cinegetic* nr. 407/2006.

De asemenea, legea criticată prevede că blana și craniul exemplarului extras încadrat în nivelul de intervenție, 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, iar blana și craniul exemplarului încadrat în nivelul de prevenție - extras cu nerespectarea prevederilor legale - 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.

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

I. Încălcarea art. 148 alin. (2), art. 35 , precum și a art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție

La articolul unic pct. 1 cu referire la art. 3¹ alin. (1) și (2) din OUG nr. 81/2021 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.”

Apreciem că eliminarea urșilor prin aplicarea unor cote fixe de prevenție 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 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 exemplarele dintr-o specie de faună sălbatică protejată, de interes european, pot fi extrase. Nivelul de prevenție concretizat în vânătoare anuală planificată, ar putea fi considerat 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 siguranței populației nu sunt suficiente. Altfel spus, 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, pare că se transformă parțial o derogare specială într-un mecanism normativ, de natură a contraveni principiului potrivit căruia derogările trebuie să fie excepții temporare, justificate punctual.

Încălcarea unor norme de drept european, cum este cazul în situația de față, poate face obiectul controlului de constituționalitate, potrivit art. 148 din Constituție, ce reglementează integrarea României în Uniunea Europeană, prin raportare la dispozițiile art. 35 din Constituție, care consacră dreptul la un mediu sănătos și la art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție, care instituie obligația statului de a reface și ocroti mediul înconjurător și de a menține echilibrul ecologic.

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

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

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

În cuprinsul Deciziei nr. 148/2003, Curtea Constituțională a precizat că: „*Prin actele de transfer al unor atribuții către structurile Uniunii Europene, acestea nu dobândesc, prin înzestrare, o «supra competență», o suveranitate proprie. În realitate, statele membre ale Uniunii Europene au decis să exercite în comun anumite atribuții care, în mod tradițional, țin de domeniul suveranității naționale. Este evident că în actuala eră a globalizării problematicii omenirii, a evoluțiilor interstatale și a comunicării interindividuale la scară planetară, conceptul de suveranitate națională nu mai poate fi conceput ca absolut și indivizibil, fără riscul unei izolări inacceptabile. (...) statele membre ale Uniunii Europene au înțeles să situeze acquis-ul comunitar – tratatele constitutive ale Uniunii Europene și reglementările derivate din acestea – pe o poziție intermediară între Constituție și celelalte legi, atunci când este vorba de acte normative europene obligatorii*”.

În același sens este și Decizia nr. 104/2018, în care instanța constituțională statuează că: „*În aplicarea art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, România aplică cu bună-credință obligațiile rezultate din actul aderării, neinterferând cu*

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

În ceea ce privește legea supusă controlului de constituționalitate, apreciem că aceasta contravine dispozițiilor art. 16 din Directiva Habitate, dispoziții ce instituie o serie de derogări de la art. 12 - 14, precum și de la art. 15 lit. (a) și lit. (b) din același act european.

Astfel, prevederile art. 16 al Directivei Habitate permite extragerea unor exemplare ale unor specii protejate, prevăzute în anexa IV (SPECIILE ANIMALE ȘI VEGETALE DE IMPORTANȚĂ COMUNITARĂ CARE NECESITĂ PROTECȚIE STRICTĂ) lit. a) - în care este inclus și ursul brun (*Ursus arctos*) - 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 și în măsura în care nu există o alternativă satisfăcătoare la derogare, în următoarele scopuri: “(a) pentru a proteja fauna și flora sălbatică și pentru a conserva habitatele naturale; (b) pentru a evita daunele grave asupra recoltelor, efectivelor de animale, pădurilor, exploatațiilor piscicole, apelor și altor forme de proprietate; (c) 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; (d) în scopuri educative și de cercetare, pentru repopulare sau pentru reintroducerea anumitor specii, precum și pentru operațiunile de reproducere necesare acestor scopuri, inclusiv propagarea artificială a plantelor; (e) pentru a permite, în condiții de strictă supraveghere, după criterii selective și la un nivel limitat, prelevarea sau deținerea de anumite specimene din speciile enumerate în anexa IV, în număr limitat, stabilit de autoritățile naționale competente.”

Menționăm faptul că obiectivul directivei este acela de a contribui la menținerea biodiversității prin conservarea habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică pe teritoriul european al statelor membre.

Articolul 2 alin. (2) și alin. (3) din directivă prevăd că măsurile adoptate în temeiul acesteia 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 Directiva Habitate 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. În acest sens, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat că sistemul de protecție menționat presupune adoptarea unor măsuri cu caracter preventiv coerente și coordonate și că un astfel de sistem de protecție trebuie să evite în mod efectiv capturarea sau uciderea deliberată în natură de specimene din speciile de animale protejate (a se vedea Comisia/Polonia, C-441/17, punct 231 și Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, punct 27).

Articolele 12, 13 și 16 din directivă formează un ansamblu coerent de norme care urmăresc asigurarea protecției populațiilor speciilor în cauză (Comisia/Regatul Unit, C-6/04, punct 12).

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

Totodată, Curtea de Justiție a UE a stabilit în Cauza C-674/17 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, prin legea dedusă controlului de constituționalitate, se elimină analiza obligatorie "*caz cu caz*" și se ignoră aplicarea prioritară a metodelor non-letale pentru eliminarea conflictelor om-urs, expunând România unei proceduri de infringement iminente.

Din analiza jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene în materie, rezultă faptul 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, respectiv:

a) *Testul Motivului Specific* - impus de art. 16 alin. (1) lit. a)-e) din Directiva Habitate, în sensul că: Directiva interzice vânătoarea sportivă sau „*gestionarea*” prin eliminare, fără un motiv demonstrat (ex: 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 a fi 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, subliniem că 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 e cazul în situația de față.

b) *Testul 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: Statul membru trebuie să demonstreze că nicio altă metodă (*i.e* garduri electrice, gestionarea deșeurilor, relocare, educație) 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 al 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.

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 non-letale și de management științific al speciei, care trebuia valorificat și evaluat anterior recurgerii la extracția preventivă.

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 Habitare 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.

c) *Testul 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" în conținutul art. 16 alin. (1) din Directiva Habitare: Altfel spus, derogarea nu trebuie să pună în pericol menținerea populației, de urși în speță, la un stadiu de conservare favorabil.

Stadiul de conservare a speciilor este definit la articolul 1 lit. (i) din Directiva Habitare, potrivit căruia: „(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 și - 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”.

Or, condiția menținerii populației speciei într-un stadiu corespunzător de conservare nu poate fi considerată îndeplinită prin simpla invocare a unei estimări globale a numărului de exemplare existente la nivel național. În sensul art. 16 alin. (1) din Directiva Habitare, 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 Habitare, 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.

Prin urmare, 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 a institui garanțiile necesare pentru verificarea efectului concret al măsurii asupra stării de conservare a speciei.

II. Încălcarea art. 148 alin. (2) prin raportare la art. 1 alin. (4), art. 1 alin. (5) și a art. 126 alin. (6) din Constituție

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

Articolul 1 alin. (5) din Constituție, ce consacră principiul clarității și previzibilității legii, prevede că: „(5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

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

Curtea de Justiție a Uniunii Europene, în cauza C-88/19, a interpretat art. 16 alin (1) din Directivă 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. În acest sens, în acord cu dispozițiile art. 16 din Directiva Habitare și jurisprudența CJUE anterior menționată, art. 38 din Ordonanța de urgență nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice stabilește că: “(1) Prin excepție de la prevederile art. 33 alin. (1) - (4) și ale art. 37 alin. (1), autoritatea publică centrală pentru protecția mediului stabilește, anual și ori de câte ori este nevoie, 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. 4A și 4B; f) în interesul siguranței aeriene, pentru toate speciile de păsări, inclusiv cele migratoare. (2) Derogările se stabilesc prin ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor, cu avizul Academiei Române. (2¹) Prin excepție de la prevederile alin. (2), pentru stabilirea derogărilor care privesc toate speciile de păsări, precum și speciile de mamifere prevăzute în anexele nr. 4A și 4B, este necesar și avizul conform al autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor. (2²) Procedura de stabilire a derogărilor se aprobă prin ordin al autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor. (2³) Derogările prevăzute la alin. (2¹) specifică următoarele: a) speciile care fac obiectul derogărilor; b) mijloacele, sistemele sau metodele autorizate pentru capturare sau sacrificare; c) condițiile de risc și circumstanțele de timp și spațiu sub rezerva cărora pot fi acordate astfel de derogări; d) autoritatea împuternicită să declare că sunt îndeplinite condițiile impuse și să decidă mijloacele, sistemele sau metodele care pot fi utilizate, în ce limite și de către cine; e) controalele care trebuie efectuate. (3) Autoritatea competentă pentru protecția mediului transmite Comisiei Europene rapoarte privind derogările aplicate, după cum urmează: a) anual, pentru derogările aplicate speciilor de păsări sălbatice; b) la fiecare 2 ani, pentru derogările aplicate speciilor sălbatice prevăzute în anexa nr. 4A.

Subliniem faptul că această procedură este incidentă în privința ursului brun, acesta fiind cuprins în anexa 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 Directivă în interpretarea dată de CJUE 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.

Prin stabilirea în concret a unor niveluri de prevenție și intervenție 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.

Altfel spus, prin legea criticată, Parlamentul ajunge să exercite o funcție administrativă — 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.

În plus, este afectat și controlul judecătoresc ce, 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.

Or, ordinul ministrului emis în temeiul art. 38 din OUG 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, și anume: legalitate externă și internă, proporționalitate, fundamentare științifică. Or, când aceeași materie este reglementată prin lege, controlul de legalitate al instanțelor de drept comun dispare, rămânând doar controlul de constituționalitate al CCR.

În concluzie, art. 16 din Directiva Habitate, astfel cum a fost interpretat de CJUE 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 OUG nr. 57/2007 transpune această competență la nivel intern la Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor

. Prin stabilirea directă a cotelor prin lege, Parlamentul a exercitat o competență administrativă — nu una legislativă — eludând garanțiile procedurale obligatorii și eliminând controlul judecătoresc specific. Aceasta constituie o încălcare a principiului separației puterilor consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, prin raportare la art. 148 alin. (2) și (4), coroborat cu art. 126 alin. (6) din Constituție.

Argumentele expuse anterior sunt aplicabile și în ceea ce privește soluția legislativă prevăzută la articolul unic pct. 7 cu referire la art. 22² din OUG nr. 81/2021 potrivit căreia: *“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.”*

Însăși stabilirea a două proceduri administrative în două acte normative distincte este de natură a genera neclarități și dificultăți în aplicare. Astfel, există procedura administrativă prevăzută la art. 38 din OUG nr. 57/2007 (incidentă și în privința ursului brun, așa cum am arătat anterior), dar și procedura

administrativă prevăzută la art. 22² din OUG nr. 81/2021. Se poate interpreta că procedura administrativă prevăzută la art. 38 din OUG 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. 22² din OUG 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 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) și nici că procedura prevăzută de OUG nr. 81/2021 vine în continuarea celei prevăzute de OUG nr. 57/2007, după aprobarea derogărilor, cu repartitia pe județe și fonduri cinegetice, deoarece art. 22² include și sintagma "*numărul de exemplare care reprezintă nivelul de protecție (...) se stabilesc (...)*".

Din această perspectivă, legea criticată creează o neclaritate normativă semnificativă în privința raportului dintre procedura generală prevăzută de art. 38 din O.U.G. nr. 57/2007 și mecanismul special introdus prin art. 22² din O.U.G. 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.

Astfel, art. 38 din O.U.G. nr. 57/2007 transpune cadrul derogatoriu prevăzut de art. 16 din Directiva Habitatare și condiționează intervenția asupra speciilor protejate de îndeplinirea cumulativă a unor cerințe stricte: inexistența unei alternative acceptabile, menținerea speciei într-o stare de conservare favorabilă, existența unuia dintre scopurile limitativ prevăzute de lege, precum și emiterea unui ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului, cu avizul Academiei Române și cu indicarea elementelor prevăzute de lege. Prin urmare, această procedură are natura unei derogări propriu-zise de la regimul de protecție strictă.

În schimb, art. 22² din O.U.G. 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 O.U.G. nr. 57/2007 sau dacă instituie o procedură autonomă, derogatorie de la regimul general aplicabil speciilor protejate.

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 Habitate, transpuse în dreptul intern prin art. 38 din O.U.G. nr. 57/2007.

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 O.U.G. 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. 22² din O.U.G. 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.

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 O.U.G. nr. 57/2007 și, începând cu anul 2028, printr-un ordin emis în temeiul O.U.G. nr. 81/2021, fără ca raportul dintre aceste mecanisme să fie determinat cu suficientă precizie.

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.

Rezultă, așadar, că soluția legislativă criticată nu oferă destinatarilor normei și autorităților chemate să o aplice repere clare cu privire la procedura obligatorie, la ordinea de aplicare a normelor și la garanțiile necesare pentru stabilirea nivelului de prevenție.

III. Încălcarea art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție

Curtea Constituțională, în vasta sa jurisprudență, a reținut că „o lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenție numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând

la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita. Totodată, Curtea, având în vedere principiul generalității legilor, a reținut că poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze, însă, previzibilitatea legii.” (Decizia Curții Constituționale nr. 547/2017)

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

1. La articolul unic pct. 1 cu referire la art. 3² din OUG nr. 81/2021 se prevede că: *La articolul 3², după alineatul (4) se introduc două noi alineate, alin. (4¹) și (4²), cu următorul cuprins: „(4¹) Recoltarea femelelor însoțite de pui cu vârsta sub 2 ani este interzisă. (4²) Recoltarea exemplarelor de urs brun reprezentând cota de prevenție este interzisă pe teritoriile în care vânătoarea este interzisă conform prevederilor Legii nr. 407/2006, cu modificările și completările ulterioare”.*

Astfel, legiuitorul introduce o interdicție: *„Recoltarea femelelor însoțite de pui cu vârsta sub 2 ani este interzisă”*. Norma juridică trebuie să aibă ipoteză, dispoziție și sancțiune. Observăm că ipoteza și dispoziția normei de mai sus sunt clare, dar prevederea criticată nu are 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.

Această critică este valabilă și pentru alte dispoziții cuprinse în legea supusă controlului de constituționalitate. În acest sens, subliniem că aprobarea unui număr de 859 exemplare de urs brun, care reprezintă nivel 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 faptul că legiuitorul nu a urmărit protecția reală a speciei (cerută de dreptul UE), ci a creat un cadru permisiv, lipsit de rigoare juridică.

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 sancționatorii 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 sancționatorii.

Față de cele de mai sus, rezultă că absența unor sancțiuni corelative pentru interdicțiile nou introduse și lipsa unui sistem de monitorizare a cotelor de prevenție transformă soluția legislativă într-un act normativ lipsit de coerență, claritate și previzibilitate. Această tehnică legislativă defectuoasă contravine art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, deoarece o lege care interzice fără a sancționa și care permite fără a monitoriza nu îndeplinește standardele de calitate specifice unui stat de drept, generând arbitrariu în aplicare, întrucât nu oferă instrumentele de control și sancțiune necesare pentru a preveni abuzurile.

2. Modalitatea de redactare a textului de lege anterefert reprezintă o încălcare a principiului legalității și din perspectiva faptului că legea aprobă prin Anexa 5 o repartitie fixă pe „fonduri cinegetice”.

Alin. 4² a fost introdus la art. 3² al OUG nr. 81/2021 ca urmare a amendamentului Comisiei pentru mediu și echilibru ecologic din Camera Deputaților, camera decizională în speță. Conform prevederii introduse în textul proiectului legislativ, „*Recoltarea exemplarelor de urs brun reprezentând cota de prevenție este interzisă pe teritoriile în care vânătoarea este interzisă conform prevederilor Legii nr. 407/2006, cu modificările și completările ulterioare*”.

Totuși, multe dintre aceste fonduri se suprapun parțial sau total cu arii protejate sau zone unde Legea vânătoriei și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006 interzice vânătoarea. Prevederile alin. (4²) de la art. 3² introduc o antinomie juridică între textul normativ și anexa legii, 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 Directiva Habitare. Deoarece listele cuprinse în Anexa 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. Dacă Anexa 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.

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.

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.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați 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 neconstituțională.

**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
NICUȘOR-DANIEL DAN**

