

**DECIZIA nr.497**  
**din 3 octombrie 2023**

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.175/2022 pentru stabilirea unor măsuri privind obiectivele de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice în curs de execuție, precum și a altor proiecte de interes public major care utilizează energie regenerabilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, și a dispozițiilor art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022**

**Publicată în Monitorul Oficial nr.982 din 30.10.2023**

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scântei	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Cristina Titirișcă	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.175/2022 pentru stabilirea unor măsuri privind obiectivele de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice în curs de execuție, precum și a altor proiecte de interes public major care utilizează energie regenerabilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, și a dispozițiilor art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022, obiecție formulată de Avocatul Poporului.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4705 din 3 iulie 2023 și constituie obiectul Dosarului nr.1800A/2023.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** se susține, în esență, că este încălcat art.1 alin.(5) din Constituție, din perspectiva modalității alese de legiuitorul delegat pentru stabilirea situațiilor excepționale, în sensul art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului. Astfel, legiuitorul primar, prin dispozițiile art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018, a stabilit în mod imperativ că autoritatea competentă să stabilească situațiile excepționale în care un anumit proiect este exceptat de la dispozițiile privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului este autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, mai exact Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor, și nu Guvernul. De altfel, potrivit art.2 lit.c) din aceeași lege, prin autoritate competentă se înțelege autoritatea care emite aprobarea de dezvoltare sau, după caz, autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, Administrația Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, Agenția Națională pentru Protecția Mediului, autoritățile publice teritoriale pentru protecția mediului organizate la nivel județean și la nivelul municipiului București, precum și Administrația Națională „Apele Române” și unitățile aflate în subordinea acesteia, fără ca Parlamentul să enumere printre aceste autorități competente Guvernul.

4. Se consideră că, în aceste condiții, de fapt, Guvernul, în calitate de legislator delegat, acționează în sfera de competență a autorității publice centrale pentru protecția mediului, mai exact a Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, care ar fi trebuit să îndeplinească o funcție executivă. Se menționează că dispozițiile art.5 alin.(2) și (3) din Legea nr.292/2018 trebuie aplicate în ordinea secvențială stabilită, și anume după ce autoritatea publică centrală pentru protecția mediului exceptează, în situații excepționale, de la aplicarea prevederilor acestei legi, parțial sau în totalitate, un anumit proiect, trebuie să analizeze dacă o altă formă de evaluare este potrivită și informează Comisia Europeană, înainte de emiterea aprobării de dezvoltare, cu privire la decizia de exceptare luată, precum și cu privire la motivele care justifică acordarea exceptării. Or, se apreciază că, în situația în care Guvernul a ales să se subroge autorității publice centrale pentru protecția mediului, prin stabilirea cazurilor excepționale, nu este clar ce autoritate a statului român urmează să ducă la îndeplinire celelalte obligații stabilite prin lege.

5. Se invocă faptul că, referitor la calificarea situațiilor excepționale, Comisia Europeană a emis un *Document de orientare privind aplicarea exceptărilor prevăzute în Directiva privind evaluarea impactului asupra mediului (Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2014/52/UE) – articolul 1 alineatul (3) și articolul 2 alineatele (4) și (5)*, obiectivul acestei comunicări fiind acela de a ajuta autoritățile naționale să aplice Directiva privind evaluarea impactului asupra mediului, ale cărei prevederi nu au fost respectate.

6. Se arată că în anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022, în care sunt enumerate cazurile excepționale, este cuprinsă și Amenajarea hidroenergetică a râului Jiu pe sectorul Livezeni-Bumbești, fără a se ține cont de faptul că prin Hotărârea Guvernului nr.1581/2005 privind instituirea regimului de arie naturală protejată pentru noi zone s-a aprobat zonarea interioară a Parcului Național Defileul Jiului din punctul de vedere al necesității de conservare a diversității biologice, prin delimitarea zonelor de conservare specială. Astfel că, în zonele de conservare specială, sunt excluse orice formă de exploatare sau utilizare a resurselor naturale, precum și orice formă de folosire a terenurilor, incompatibilă cu scopul de protecție și/sau de conservare. Raportând cele enunțate anterior la situația concretă, în care Guvernul a stabilit în locul autorității publice centrale protecția mediului care sunt cazurile excepționale, se apreciază că această manieră de legiferare conduce la lipsa de claritate și previzibilitate a dispozițiilor art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022.

7. Invocându-se jurisprudența Curții Constituționale, respectiv Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr.903 din 6 iulie 2010, Decizia nr.743 din 2 iunie 2011 sau Decizia nr.447 din 29 octombrie 2013, se afirmă că prevederile art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022 sunt imprecise și inexacte, ceea ce rezultă din analiza actului normativ criticat prin prisma cerințelor de claritate și previzibilitate, astfel cum au fost consacrate în jurisprudența Curții Constituționale, referitoare la art.1 alin.(5) din Constituție. Intervenția Guvernului, în calitatea sa de legiuitor delegat, s-a realizat prin identificarea exactă a cazurilor excepționale, ceea ce ar putea reprezenta o fază a procedurii care trebuie realizată potrivit art.5 alin.(3) din Legea nr.292/2018, fază ce ar corespunde cu emiterea aprobării de dezvoltare. Or, potrivit normelor legale precitate, înainte de emiterea aprobării de dezvoltare, cu privire la decizia de exceptare luată, autoritatea publică centrală pentru protecția mediului trebuie să îndeplinească alte obligații, printre care analizează dacă o altă formă de evaluare este potrivită și informează Comisia Europeană. Fără a pune în discuție îndeplinirea acestor obligații, se apreciază că, din moment ce Guvernul și-a arogat identificarea obiectivelor de investiții exceptate de la evaluarea impactului asupra mediului, în temeiul art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018, nu este clar ce autoritate va îndeplini obligațiile ulterioare ce decurg din normele legale, după declararea cazurilor excepționale. În aceste condiții, se susține că actul normativ criticat este neclar în privința identificării etapelor următoare, având în vedere că se derogă de la Legea nr.292/2018 (care instituie în sarcina autorității publice centrale pentru protecția mediului anumite obligații, în situația în care anumite proiecte au fost exceptate), astfel încât procedura exactă nu mai poate fi determinată.

8. Se mai susține că, în considerarea Deciziei Curții Constituționale nr.34 din 17 februarie 1998, și având în vedere dispozițiile constituționale cuprinse în art.115 alin.(7), odată ce Parlamentul va aproba prin lege Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022, fără ca actul normativ aprobat să reglementeze relațiile sociale dintr-o anumită materie, se va ajunge și la nesocotirea altor principii de drept. De principiu, obiect al ordonanțelor de urgență ale Guvernului îl pot forma numai acele relații sociale care sunt susceptibile, la rândul lor, să fie reglementate prin lege [Decizia Curții Constituționale nr.249 din 19 aprilie 2018].

9. Se afirmă că, în atari condiții, având ca punct de plecare cerința legiuitorului primar, aceea ca autoritatea competentă în domeniu să fie autoritatea publică centrală pentru protecția mediului (Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor), dar și caracterul actelor emise de această autoritate în domeniu, acte cu caracter infralegal, actul normativ criticat nu corespunde finalității constituționale a activității de legiferare acordate Guvernului. Se consideră că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022 nu este adoptată cu luarea în considerare a normelor constituționale ce vizează calitatea legislației, astfel cum au fost stabilite în jurisprudența Curții Constituționale și de art.8 alin.(4) și art.58 alin.(3) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, deoarece aducerea la îndeplinire a obligațiilor stabilite de legiuitorul primar prin Legea nr.292/2018 este de resortul autorității publice centrale pentru protecția mediului, și nu a Guvernului, în calitatea sa de legislator.

10. Se apreciază că art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022 încalcă și art.21 și art.115 alin.(6) din Constituție. Se arată că maniera de legiferare aleasă de Guvern, acționând în sfera de competență a unei autorități publice centrale pentru protecția mediului, pe lângă faptul că deturneză rolul puterii executive, anulează, practic, orice posibilitate pe care o are o persoană vătămată de a se adresa instanței de judecată, ceea ce echivalează cu nesocotirea liberului acces la justiție, drept fundamental protejat de art.21 din Constituție, sens în care se invocă Decizia Curții Constituționale

nr.637 din 3 octombrie 2006 și art.11 din Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului.

11. Se consideră că, prin intervenția Guvernului, în calitatea sa de legiuitor delegat, pe calea ordonanței de urgență, pentru declararea situațiilor excepționale în sensul art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018, se elimină posibilitatea de a ataca în instanță ordonanța de urgență, aceasta fiind un act administrativ normativ cu caracter legislativ. Se menționează că, în situația în care erau respectate dispozițiile legale din art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018, lăsând la latitudinea autorității publice centrale pentru protecția mediului emiterea actului administrativ pentru declararea situațiilor excepționale, deveneau incidente prevederile art.8 alin.(1) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, care reprezintă cadrul general în care persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă. În acest context, persoana vătămată nemulțumită de răspuns primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art.2 alin.(1) lit.h) din Legea nr.554/2004, poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale.

12. Se consideră că, în schimb, prin maniera aleasă de legiuitorul delegat pentru declararea situațiilor excepționale în sensul Legii nr.292/2018, se aplică dispozițiile art.9 din Legea nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare. Astfel că, în cazul în care persoana vătămată urmărește înlăturarea efectelor ordonanței Guvernului care se produc direct asupra unui drept sau interes legitim, vătămându-le, reclamantul are deschisă procedura specială prevăzută de art.9 din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004. Rațiunea acestei reglementări este dată de faptul că ordonanțele Guvernului sunt acte administrative normative cu caracter legislativ [Decizia Curții Constituționale nr.479 din 18 iunie 2015].

13. În fine, se apreciază că opțiunea legiuitorului primar, de a pune în sarcina autorității publice centrale pentru protecția mediului emiterea actului administrativ, a fost aleasă tocmai datorită faptului că există mecanisme constituționale și legale care să asigure remedii eficiente în situația în care actele infralegale adoptate de această autoritate publică centrală în temeiul competenței sale de legiferare *ad secundum* depășește cadrul legal în virtutea cărora au fost adoptate. Mai mult, această soluție este în acord și cu normele europene, care impun statelor membre ca publicul interesat să aibă o cale de atac în fața unei instanțe judiciare.

14. 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 de vedere.

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

16. Se arată că actul normativ dedus controlului de constituționalitate respectă în ansamblul său cerințele privind claritatea, precizia și previzibilitatea normelor juridice. Este clar, întrucât în conținutul său nu se regăsesc pasaje obscure sau soluții normative contradictorii. De asemenea, este precis, fiind redactat într-un stil specific normativ dispozitiv, care prezintă norma instituită fără explicații sau justificări, prin folosirea cuvintelor în înțelesul lor curent din limba română. Conceptele și noțiunile utilizate sunt configurate în concordanță cu dreptul pozitiv, iar stabilirea soluțiilor normative este departe de a fi ambiguă, acestea fiind redacte previzibil și univoc, cu respectarea prevederilor Legii nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. În acest sens, se invocă atât jurisprudența relevantă a Curții Constituționale, cum ar fi Decizia nr.733 din 10 iulie 2012 sau Decizia nr.1.358 din 21 octombrie 2010, cât și cea a Curții Europene a Drepturilor Omului, de exemplu, Hotărârea din 5 ianuarie 2000, pronunțată în *Cauza Beyeler împotriva Italiei*, Hotărârea din 23 noiembrie 2000, pronunțată în *Cauza Ex-regele Greciei și alții împotriva Greciei*, și Hotărârea din 8 iulie 2008, pronunțată în *Cauza Fener Rum Patrikliği împotriva Turciei*.

17. Se susține că dispozițiile art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022 nu instituie un mecanism de derogare de la Legea nr.292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului. Această concluzie poate fi conturată nu doar din absența formulei „prin derogare de la”, care ar fi fost obligatorie potrivit art.63 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și la care, cu titlu de exemplu, Guvernul recurge la exprimarea expresă a normei juridice de exceptare care se regăsește la art.2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022, ci și prin analiza sistemică a textului propriu-zis criticat. Acesta reglementează măsura ca anumite obiective de investiții, declarate ca fiind proiecte de interes public major care utilizează energia regenerabilă, să fie considerate situații excepționale, fiind totodată proiecte de interes național/importanță/securitate națională, pentru a căror realizare sunt permise scoaterea terenurilor din circuitul agricol în condițiile Legii fondului funciar nr.18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și, după caz, scoaterea definitivă a terenurilor din fondul forestier național în condițiile art.36

din Legea nr.46/2008 privind Codul silvic, republicată, cu modificările și completările ulterioare. La definirea domeniului de reglementare al Legii nr.292/2018, la care face referire autorul sesizării, prin dispozițiile art.5 alin.(1) este specificat faptul că „prevederile prezentei legi nu se aplică proiectelor sau părților proiectelor care au ca obiectiv unic apărarea și securitatea națională ori reacția la situații de urgență, dacă autoritățile publice centrale pentru apărare și securitate națională, respectiv cea pentru situații de urgență, împreună cu autoritatea publică centrală pentru protecția mediului stabilesc, printr-o analiză de la caz la caz, că realizarea evaluării impactului asupra mediului ar avea un efect negativ asupra acestor obiective”. În acest sens, se apreciază ca fiind elocventă Hotărârea Consiliului Suprem de Apărare a Țării nr.169/2022 privind îmbunătățirea rezilienței energetice a României pentru asigurarea securității în domeniu prin adoptarea operativă și dezvoltarea de noi capacități de producție energetice, prin care sunt identificate proiectele de investiții ale Societății de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica – S.A., aflate în diferite stadii de realizare, ca prioritate în raport cu criza energetică. Astfel, obiectivele de investiții prevăzute în anexa la ordonanța de urgență a Guvernului dedusă controlului de constituționalitate pot fi considerate situații excepționale, dacă acestea sunt declarate ca fiind proiecte de interes public major, fapt realizat prin însăși soluția normativă prevăzută la art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022.

18. Se afirmă că, totodată, prevederile art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018 au caracter facultativ pentru subiectul de drept cărui îi sunt destinate, și anume acela pentru care, chiar și în situații excepționale, ministerul în cauză are posibilitatea de a excepta sau nu anumite obiective de la aplicare integrală sau parțială a cadrului normativ de evaluare a impactului asupra mediului. Prin urmare, chiar dacă anumite proiecte sunt considerate ca fiind situații excepționale, acordul autorității publice centrale competente în domeniu este determinant din perspectiva aplicării prevederilor legii antereferite.

19. Se arată că este necesară parcurgerea expunerii de motive, în care Guvernul afirmă intenția sa „de a crea premisele legale pentru ca Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor să realizeze evaluarea prin structurile proprii de specialitate [...] ținând seama de necesitatea eficientizării procesului de evaluare a impactului de mediu care se realizează la nivelul agențiilor teritoriale de mediu”, asumare care, de asemenea, înlătură prezumția autorului cu privire la alegerea Guvernului de se subroga autorității publice centrale pentru protecția mediului.

20. Cu privire la pretinsa neconstituționalitate prin raportare la art.21 și art.115 alin.(6) din Legea fundamentală, se consideră că argumentația prezentată de autorul sesizării se bazează pe premisa că soluțiile normative prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022 instituie derogări de la Legea nr.292/2018. Însă, prin parcurgerea în ansamblu a textelor actului normativ antereferit, nu sunt identificate excepții în respectivul sens, astfel încât concluzia că „s-ar anula, practic, orice posibilitate pe care o are o persoană vătămată de a se adresa instanței de judecată” adaugă ipoteze circumstanțiale din perspectivă interpretativă nerealistă care excedează intenției avute în vedere de Guvern prin ordonanța de urgență emisă, adoptată prin lege de către Parlament fără modificări și/sau completări.

21. Se susține că relațiile sociale reglementate prin prevederile art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022 nu privesc accesul la justiție al persoanei care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, iar prin norma juridică criticată nu sunt instituite reguli circumstanțiate realizării de amenajări hidroenergetice în curs de execuție, precum și a altor proiecte de interes public major care utilizează energie regenerabilă, din perspectiva activității de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.

22. Cu privire la critica potrivit căreia nu ar fi fost respectate limitele privind adoptarea ordonanțelor de urgență ale Guvernului, respectiv interdicția privind neafectarea drepturilor și libertăților fundamentale, astfel cum este prevăzut la art.115 alin.(6) din Constituție, Curtea apreciază, de asemenea, că aceasta este neîntemeiată. Referitor la interdicțiile și limitele de reglementare pe calea ordonanțelor de urgență, prin Deciziile Curții Constituționale nr.1.189 din 6 noiembrie 2008 și nr.637 din 13 decembrie 2022, s-a constatat că „din interpretarea art.115 alin.(6) din Constituție se poate deduce că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că «nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale» și că «nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică». În celelalte domenii prevăzute de text – regimul instituțiilor fundamentale ale statului sau drepturile și libertățile prevăzute de Constituție –, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate doar dacă «afectează», dacă au consecințe negative [...]. Din punctul de vedere al Curții, s-a reținut numai sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi: «a suprima», «a aduce atingere», «a prejudicia», «a vătăma», «a leza», «a antrena consecințe negative». În speță, obiectul de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.175/2022 constă în stabilirea unor măsuri privind obiectivele de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice în curs de execuție, precum și a

altor proiecte de interes public major care utilizează energie regenerabilă, dispunând, totodată, și modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.108/2022 privind decarbonizarea sectorului energetic, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.334/2022, însă, în conținutul său normativ neregăsindu-se soluții juridice care ar putea fi considerate ca fiind specifice domeniului accesului la justiție, actul normativ criticat nici nu poate produce efectele juridice reținute de instanța de contencios constituțional ca fiind relevante situației de legiferare neconforme cu prevederile art.115 alin.(6) din Constituția României, republicată.

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

24. Referitor la pretinsa încălcare a art.1 alin.(5) din Constituție cu privire la principiul securității juridice, se arată, în esență, că acest principiu se referă la faptul că cetățenii trebuie protejați contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze. Prin urmare, legiuitorul trebuie să se asigure că activitatea de legiferare se realizează în limitele Constituției și în concordanță cu aceasta și, totodată, să asigure calitatea legislației, adică legea să fie cunoscută și înțeleasă, să fie suficient de precisă și previzibilă, astfel încât să ofere securitate juridică destinatarilor săi, sens în care se invocă jurisprudența relevantă a Curții Constituționale și cea a Curții Europene a Drepturilor Omului.

25. Raportat la situația particulară reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022, se precizează că, prin intervenția normativă a Guvernului materializată în adoptarea unui act normativ la nivel de ordonanță de urgență, nu se poate pune în discuție o eventuală încălcare a competenței exclusive a unui minister într-o anumită problematică atât timp cât, potrivit art.102 alin.(3) din Constituție, „*Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică*” și sunt îndeplinite condițiile constituționale pentru a putea opera delegarea legislativă în temeiul art.115 alin.(4) din Constituție, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale [Decizia nr.650 din 15 decembrie 2022].

26. Totodată, se menționează că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022 a stabilit *de plano* anumite obiective de investiții ca fiind proiecte de interes public major care utilizează energia regenerabilă și care sunt considerate situații excepționale, în sensul prevederilor art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului, în scopul împiedicării generării unor urmări cu impact negativ major, inclusiv cu privire la competitivitatea industriei energetice românești, ceea ce este permis de textul de lege antereferit. Se consideră că pentru obiectivele de investiții prevăzute în anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022 nu se aplică prevederile Legii nr.292/2018, acestea fiind scutite de evaluarea impactului asupra mediului; or, în aceste condiții, nu se poate susține neclaritatea prevederilor Legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.175/2022 pe motiv că nu rezultă care este autoritatea ce urmează să îndeplinească obligațiile ulterioare ce decurg din normele legale, după declararea cazurilor extraordinare.

27. În ceea ce privește pretinsa încălcare a art.21 și a art.115 alin.(6) din Constituție, se consideră că, din moment ce nu trebuie parcursă procedura de evaluare a impactului asupra mediului pentru obiectivele de investiții prevăzute în anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022, destinatarii acestui act normativ – beneficiarii obiectivelor de investiții prevăzute în cuprinsul anexei la această ordonanță de urgență a Guvernului – nu se încadrează în ipoteza normei legale anterior menționate. Prin urmare, nu se poate pune în discuție încălcarea accesului liber la justiție reglementat de art.21 coroborat cu art.115 alin.(6) din Constituție.

28. La data de 15 septembrie 2023, Guvernul a mai depus un punct de vedere, în completarea celui transmis anterior, în sensul respingerii, ca neîntemeiată, a obiecției de neconstituționalitate.

29. Se arată, în esență, că Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor, autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, pe care autorul sesizării afirmă că legiuitorul delegat a privat-o de exercitarea atribuțiilor prevăzute de art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018, a avizat favorabil Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022, fără nicio observație cu privire la problema pusă în discuție de autorul sesizării privind substituirea de competență de către Guvern.

30. Cu privire la susținerea autorului sesizării, potrivit căreia includerea în anexă a Amenajării hidroenergetice a râului Jiu pe sectorul Livezeni-Bumbești încalcă rigorile în materie de claritate, calitate și previzibilitate, se precizează că regimul de arie naturală protejată al Parcului Național Defileul Jiului a fost instituit de Guvernul României în anul 2005 prin Hotărârea Guvernului nr.1581/2005, or, lucrările la obiectivul de investiții menționat au fost începute în anul 2003, indicatorii tehnico-economici fiind aprobați de Guvernul României prin Hotărârea Guvernului nr.10/2003 privind aprobarea indicatorilor tehnico-economici ai obiectivului de investiții „Amenajarea hidroenergetică a râului Jiu pe sectorul Livezeni-Bumbești”. Astfel, lucrările asupra obiectivului de investiții AHE a râului Jiu pe sectorul Livezeni-Bumbești au fost demarate la un moment în care regimul de arie naturală protejată nu era instituit.

31. Cu privire la pretinsa încălcare a prevederilor art.115 alin.(6) din Constituție, se menționează că dispozițiile art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022 nu afectează regimul drepturilor fundamentale, ci le protejează, prin declararea unor obiective de investiții cu energie regenerabilă de interes pentru securitatea națională, îndreptând astfel o aplicare retroactivă a unor norme de rang secundar, pe de o parte, și accelerând procesul de creștere a securității energetice a României, pe de altă parte.

32. Se invocă jurisprudența relevantă a Curții Constituționale privind noțiunea de securitate națională, accesul liber la justiție și domeniul de reglementare al ordonanțelor de urgență ale Guvernului.

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

34. La dosarul cauzei au fost depuse memoriile *amicus curiae*, atât în sensul admiterii obiecției de neconstituționalitate, cât și în sensul respingerii acesteia.

35. Curtea, la termenul de judecată din data de 20 septembrie 2023, a amânat dezbaterile asupra cauzei pentru data de 3 octombrie 2023, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

#### CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al Președintelui Camerei Deputaților, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

36. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.175/2022 pentru stabilirea unor măsuri privind obiectivele de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice în curs de execuție precum și a altor proiecte de interes public major care utilizează energie regenerabilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, și dispozițiile art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1203 din 14 decembrie 2022. Dispozițiile criticate în mod punctual sunt cele cuprinse în art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022, care au următorul cuprins:

*„Art.1. - Obiectivele de investiții prevăzute în anexa care face parte integrantă din prezenta ordonanță de urgență, declarate ca fiind proiecte de interes public major care utilizează energia regenerabilă, sunt considerate situații excepționale, în sensul prevederilor art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului, și sunt proiecte de interes național/importanță/securitate națională, pentru a căror realizare sunt permise scoaterea terenurilor din circuitul agricol în condițiile Legii fondului funciar nr.18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și, după caz, scoaterea definitivă a terenurilor din fondul forestier național în condițiile art.36 din Legea nr.46/2008 - Codul silvic, republicată, cu modificările și completările ulterioare.”*

37. Textul menționat face referire la dispozițiile art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1043 din 10 decembrie 2018, care au următorul cuprins: *„În situații excepționale, autoritatea publică centrală pentru protecția mediului poate excepta de la aplicarea prevederilor prezentei legi, parțial sau în totalitate, un anumit proiect, cu condiția ca obiectivele prezentei legi să fie realizate fără a aduce atingere prevederilor art.17.”*

38. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele cuprinse în art.1 alin.(5) privind principiul legalității și componenta calității legii, art.21 alin.(1) privind accesul liber la justiție și art.115 – *Delegarea legislativă*.

#### **(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate**

39. În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate ale acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordinea anterioară, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții [Decizia nr.66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.213 din 9 martie 2018, paragraful 38].

40. Obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de Avocatul Poporului.

41. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.807 din 3 decembrie 2010, acesta este de 5

zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art. 146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar, potrivit art.77 alin.(3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

42. În prezenta cauză, din coroborarea informațiilor cuprinse în fișele legislative publicate pe paginile de internet ale celor două Camere ale Parlamentului, Curtea reține că legea criticată a fost adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, în procedură de urgență, în data de 8 februarie 2023, după care a fost trimisă Camerei Deputaților, care a adoptat-o, în calitate de Cameră decizională, în procedură de urgență, la data de 28 iunie 2023. La data de 28 iunie 2023, legea a fost depusă la secretarul general al Senatului și, respectiv, la secretarul general al Camerei Deputaților, în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar la data de 30 iunie 2023 a fost trimisă Președintelui României pentru promulgare.

43. Sesizarea a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 3 iulie 2023, așadar după depășirea termenului legal prevăzut de Legea nr.47/1992, dar în interiorul termenului de promulgare de 20 de zile prevăzut de art.77 alin.(1) din Constituție. Referitor la o astfel de ipoteză, Curtea reiterează jurisprudența sa constantă privind caracterul de protecție pentru titularii dreptului de sesizare a instanței constituționale și reține că „nu există nicio sancțiune dacă aceștia sesizează instanța constituțională după expirarea acestora”, precum și că „în exercitarea controlului *a priori* de constituționalitate, esențial este ca legea să nu fi fost promulgată la data înregistrării sesizării la Curtea Constituțională” [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, paragraful 56]. Ca atare, luând act de faptul că Avocatul Poporului a formulat obiecția de neconstituționalitate cu depășirea termenului legal prevăzut de Legea nr.47/1992, dar în interiorul termenului de promulgare de 20 de zile, prevăzut de art.77 alin.(1) din Constituție, precum și de faptul că legea nu fusese încă promulgată la data sesizării sale, aspect ce se încadrează în ipoteza a doua din paragraful 70 al Deciziei nr.67 din 21 februarie 2018, precizată, Curtea urmează a constata că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.

44. Sub aspectul obiectului sesizării, Curtea constată că aceasta vizează, pe de o parte, o lege care nu a fost încă promulgată, astfel că poate forma obiectul controlului de constituționalitate prevăzut de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, iar, pe de altă parte, dispoziții ale unei ordonanțe de urgență a Guvernului, supuse aprobării Parlamentului prin legea criticată, respectiv art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022.

45. Curtea observă că, în cadrul controlului de constituționalitate *a priori* exercitat asupra legilor de aprobare a ordonanțelor Guvernului, se poate contesta și, implicit, Curtea poate efectua controlul asupra aspectelor de constituționalitate extrinsecă, precum și asupra celor de constituționalitate intrinsecă privind ordonanța astfel aprobată [Decizia nr.214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.435 din 3 iunie 2019, paragraful 25]. Curtea Constituțională a statuat în mod constant în jurisprudența sa că viciul de neconstituționalitate al unei ordonanțe simple sau al unei ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. Legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională [a se vedea în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.584 din 13 iunie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.457 din 6 iulie 2007, Decizia nr.421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.367 din 30 mai 2007, Decizia nr.1.008 din 7 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.507 din 23 iulie 2009, Decizia nr.738 din 19 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.690 din 8 octombrie 2012, sau Decizia nr.55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.136 din 25 februarie 2014].

46. Prin urmare, pot face obiect al controlului de constituționalitate *a priori* și dispozițiile art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022, astfel încât sesizarea este și sub acest aspect admisibilă.

47. În consecință, nefiind incident niciun fine de neprimire al sesizării astfel formulate, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, 10, 15 și 18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

## **(2) Parcursul legislativ de adoptare a legii criticate**

48. Examinând fișa legislativă a actului normativ, în mod corespunzător la Senat și la Camera Deputaților, precum și documentele atașate, disponibile în format electronic pe paginile de internet ale

celor două Camere ale Parlamentului, Curtea reține că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022 pentru stabilirea unor măsuri privind obiectivele de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice în curs de execuție, precum și a altor proiecte de interes public major care utilizează energie regenerabilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1203 din 14 decembrie 2022, iar, la aceeași dată, Proiectul de lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.175/2022, inițiat de Guvernul României, însoțit de Avizul Consiliului Legislativ nr.1395 din 14 decembrie 2022, a fost înaintat Senatului, în calitate de primă Cameră sesizată, și înregistrat pentru dezbatere. În data de 8 februarie 2023, proiectul de lege a fost adoptat, în procedură de urgență, de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, fără a se aduce modificări și/sau completări formei propuse de inițiator, și a fost înaintat spre dezbatere Camerei Deputaților. În data de 13 februarie 2023, proiectul de lege privind aprobarea ordonanței de urgență, în forma adoptată de Senat, a fost prezentat în Biroul permanent al Camerei Deputaților, a fost înregistrat pentru dezbatere la Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, și a fost trimis pentru examinare în fond, în procedură de urgență. În data de 28 iunie 2023, Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, în temeiul art.75 și al art.76 alin.(2) din Constituție, a adoptat Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.175/2022 (203 voturi pentru, 66 de voturi contra și 13 abțineri), fără modificări și/sau completări față de forma adoptată de Senat, fiind trimisă spre promulgare Președintelui României în data de 30 iunie 2023.

### **(3) Analiza criticilor de neconstituționalitate**

#### **3.1. Criticile de neconstituționalitate referitoare la încălcarea art.1 alin.(5) privind principiul legalității și componenta calității legii sub aspectul modalității alese de legiuitorul delegat pentru stabilirea situațiilor excepționale, în sensul art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018**

49. Autorul obiecției de neconstituționalitate critică art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022 și legea de aprobare a acesteia din perspectiva faptului că, stabilindu-se care sunt situațiile excepționale în sensul prevederilor art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018, Guvernul a încălcat competența de reglementare a autorității publice centrale pentru protecția mediului, respectiv a Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, care, în temeiul art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018, era cea care putea excepta un anumit proiect de la aplicarea prevederilor acestui act normativ, ceea ce încalcă cerințele constituționale privind calitatea legii, întrucât „nu este clar ce autoritate a statului român urmează să ducă la îndeplinire celelalte obligații stabilite prin lege”.

50. Examinând critica de neconstituționalitate, Curtea constată, în prealabil, că, astfel cum reiese din expunerea de motive a proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.175/2022, elaborat de Guvern, actul normativ a fost emis ca urmare a necesității de dezvoltare de noi capacități de producție a energiei electrice, în contextul crizei energetice generate de presiunea geopolitică și de situația conflictuală din Ucraina, care au determinat lansarea planului de măsurii REPowerEU al Comisiei Europene, având ca scop asigurarea independenței Europei față de importurile de combustibili fosili din Rusia. În acest context, astfel cum se menționează în expunerea de motive, Consiliul Suprem de Apărare a Țării a adoptat Hotărârea nr.169 din 25 octombrie 2022 privind îmbunătățirea rezilienței energetice a României pentru asigurarea securității în domeniu prin adaptarea operativă și dezvoltarea de noi capacități de producție energetice, hotărâre prin care, *inter alia*, s-a dispus adoptarea măsurilor necesare pentru punerea sa în aplicare și au fost identificate proiectele de investiții necesare pentru asigurarea rezilienței energetice, aspect invocat și în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.175/2022. Aceste proiecte au fost exceptate de la aplicarea prevederilor Legii nr.292/2018 prin dispozițiile art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022 și se regăsesc în anexa la ordonanța de urgență menționată.

51. Curtea amintește că, în acord cu jurisprudența sa constantă, nu are competența de a controla modul de redactare a expunerilor de motive ale diverselor legi adoptate, iar expunerea de motive și cu atât mai puțin modul său de redactare nu au consacrat constituțională. Însă, expunerea de motive este un document de motivare necesar în cadrul procedurii de adoptare a legilor și, odată adoptată legea, rolul său se reduce la facilitarea înțelegerii acesteia. Prin urmare, expunerea de motive a legii este un instrument al uneia dintre metodele de interpretare consacrate – metoda de interpretare teleologică, ce presupune stabilirea sensului unei dispoziții legale ținându-se seama de finalitatea urmărită de legiuitor la adoptarea actului normativ din care face parte acea dispoziție, având o funcție de suport în interpretarea normei adoptate [a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr.238 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.666 din 28 iulie 2020, paragrafele 36-38].

52. Analizând susținerile autorului obiecției de neconstituționalitate și actele normative incidente, Curtea observă că art.5 din Legea nr.292/2018 prevede două cazuri în care nu sunt aplicabile dispozițiile acestui act normativ: (a) pentru proiectele sau părțile proiectelor care au ca obiectiv unic apărarea și securitatea națională ori reacția la situații de urgență [art.5 alin.(1)]; (b) în situații excepționale, potrivit art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018. Or, art.1 din Ordonanța de urgență a



Guvernului nr.175/2022 se referă la două caracteristici ale obiectivelor de investiții pe care le exceptează de la aplicarea prevederilor Legii nr.292/2018: pe de o parte, sunt situații excepționale în sensul art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018, iar, pe de altă parte, sunt proiecte de interes național/importanță/securitate națională. Ca atare, examinând sistematic dispozițiile de lege criticate în prezenta cauză, faptul că Guvernul, și nu autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, califică anumite obiective de investiții ca fiind situații excepționale nu poate fi privit singular, ci trebuie coroborat cu ansamblul reglementării stabilit de Legea nr.292/2018, precum și cu finalitatea urmărită de legiuitorul delegat, astfel cum reiese din expunerea de motive a proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.175/2022, respectiv aceea de exceptare a lor de la aplicarea prevederilor acestui act normativ.

53. Or, tocmai această exceptare, și nu instituirea de situații excepționale *per se*, a fost elementul determinant care, pentru a se asigura promovarea investițiilor și impulsivitatea proiectelor energetice aflate în stadiu avansat de execuție, a impus adoptarea unui instrument de reglementare mai energic, respectiv a unui act normativ cu putere de lege în locul unuia care să provină de la autoritatea publică centrală pentru protecția mediului.

54. Cu privire la competența Guvernului de a adopta acte cu caracter normativ cu putere de lege, Curtea s-a pronunțat în jurisprudența sa, exemplul fiind Decizia nr.63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.145 din 27 februarie 2017, în care instanța constituțională a statuat că prevederile art.61 alin.(1) teza a doua din Constituție conferă Parlamentului calitatea de unică autoritate legiuitoare a țării, iar, în virtutea acestui monopol legislativ, Parlamentul este singura autoritate publică ce adoptă legi. În esență, sub aspectul competenței de legiferare, Curtea a reținut că relația dintre puterea legislativă și cea executivă se desăvârșește prin competența conferită Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență în condițiile stabilite de art.115 alin.(4)-(6) din Constituție. Astfel, ordonanța de urgență, ca act normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare, se justifică prin necesitatea și urgența reglementării acestei situații care, datorită circumstanțelor sale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public. Regimul particular al ordonanței de urgență este prevăzut în art.115 alin.(4)-(6) din Constituție și se referă la: cazurile în care poate fi emisă – situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acesteia; intrarea în vigoare – numai după depunerea spre dezbatere în procedură de urgență la Camera inițial sesizată și convocarea obligatorie a Parlamentului, dacă nu se află în sesiune; domeniul de reglementare – acesta poate fi și de natura legilor organice, caz în care legea de aprobare se adoptă cu majoritatea prevăzută de art.76 alin.(1) din Constituție; ordonanța de urgență nu poate fi însă adoptată în domeniul legilor constituționale, nu poate afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu poate viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică. Având în vedere aceste considerente, Curtea a reținut că, pe lângă monopolul legislativ al Parlamentului, Constituția, în art.115, consacră delegarea legislativă, în virtutea căreia Guvernul poate emite ordonanțe simple [art.115 alin.(1)-(3)] sau ordonanțe de urgență [art.115 alin.(4)-(6)]. Astfel, transferul unor atribuții legislative către autoritatea executivă se realizează printr-un act de voință al Parlamentului ori, pe cale constituțională, în situații extraordinare, și numai sub control parlamentar [a se vedea paragrafele 89-93 din Decizia nr.63 din 8 februarie 2017].

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

obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public. Curtea a mai reținut că „invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi [...]” [a se vedea Decizia nr.255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.511 din 16 iunie 2005].

56. Din analiza jurisprudenței menționate rezultă că numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate. Constatarea acestor elemente se realizează de Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat. Or, Curtea observă că intervenția Guvernului în prezenta cauză s-a realizat în contextul situației conflictuale din Ucraina, care a impus adoptarea de măsuri adecvate la nivelul Uniunii Europene și la nivel național.

57. Referitor la standardele de calitate a legii, Curtea reține că, pentru a fi respectată de destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de precizie, claritate și previzibilitate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa [de exemplu, Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, și Decizia nr.743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.579 din 16 august 2011] că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate – care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist – să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, 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 [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010, Decizia nr.743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.579 din 16 august 2011, și Decizia nr.662 din 11 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.47 din 20 ianuarie 2015].

58. De asemenea, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, previzibilitatea legii presupune ca cetățeanul să dispună de informații suficiente și prealabile asupra normelor juridice aplicabile unei situații concrete, iar, prin raportare la cerința previzibilității, redactarea legilor nu poate prezenta o precizie absolută, din cauza caracterului de generalitate al normelor juridice [Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza *Sunday Times împotriva Regatului Unit*, paragraful 49]. Conform aceleiași jurisprudențe, imprecizia termenilor legali poate fi acoperită de o interpretare constantă realizată de instanțele naționale [Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, paragrafele 56-62], iar persoana trebuie să poată prevedea, într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele concrete ale cauzei, consecințele unui act determinat de conduită [Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza *Sissanis împotriva României*, paragraful 66, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 29, Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Wingrove împotriva Regatului Unit*, paragraful 40, Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în Cauza *Leempoel & S.A. Editions Ciné Revue împotriva Belgiei*, paragraful 59].

59. Din jurisprudența mai sus indicată se desprinde concluzia potrivit căreia, pentru relevanța constituțională a principiului legalității, esențial este ca prin folosirea unei tehnici legislative inadecvate, care să nu întrunească cerințele clarității, preciziei, previzibilității și accesibilității normei juridice, legiuitorul să fi adus atingere în final unor drepturi, libertăți sau principii de rang constituțional. De asemenea, lipsa de claritate, precizie și previzibilitate a dispozițiilor legale a fost asociată, atât în jurisprudența Curții Constituționale, cât și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, cu nevoia de asigurare a securității raporturilor juridice. Astfel, prin Decizia nr.404 din 10 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 6 mai 2008, Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012, Decizia nr.570 din 29 mai 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.404 din 18 iunie 2012, și Decizia nr. 615 din 12 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.454 din 6 iulie 2012, Curtea Constituțională a statuat că, deși nu este în mod expres consacrat în Constituție, principiul securității raporturilor juridice se deduce din prevederile constituționale ale art.1 alin.(3), conform cărora România este stat de drept, democratic și social, și că existența unor soluții legislative contradictorii și anularea unor dispoziții legale prin intermediul altor prevederi cuprinse în același act normativ conduc la încălcarea securității raporturilor juridice, ca urmare a lipsei de claritate și previzibilitate a normei, principiu ce constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, astfel cum acesta este consacrat

prin art.1 alin.(3) din Constituție. În același sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, conform căreia principiul securității raporturilor juridice decurge implicit din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și constituie unul dintre principiile fundamentale ale statului de drept [Hotărârea din 2 iulie 2009, pronunțată în Cauza *Lordanov și alții împotriva Bulgariei*, paragraful 47, Hotărârea din 10 octombrie 2011, pronunțată în Cauza *Nejdet Şahin și Perihan Şahin împotriva Turciei*, paragraful 56, și Hotărârea din 16 iulie 2013, pronunțată în Cauza *Remuszko împotriva Poloniei*, paragraful 92].

60. Având în vedere aceste repere jurisprudențiale, Curtea constată că textul de lege criticat este clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce care să-l împiedice în a fi aplicat. Curtea subliniază faptul că decizia Guvernului de a adopta Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022 nu poate fi calificată ca o modalitate de arogare a unor competențe care ar aparține unui minister, întrucât Guvernul exercită o competență proprie prevăzută în mod expres de dispozițiile art.115 din Legea fundamentală. Mai mult, contrar susținerilor autorului obiecției de neconstituționalitate, nimic nu împiedică autoritatea publică centrală pentru protecția mediului să își îndeplinească obligațiile reglementate prin art.5 alin.(3) din Legea nr.292/2018, între care se află și aceea de informare a Comisiei Europene, având în vedere faptul că, din economia textului de lege anterferit, reiese cu evidență că decizia de exceptare de la aplicarea prevederilor Legii nr.292/2018 nu depinde de aprobarea Comisiei Europene. Modalitatea în care se ia o astfel de decizie, respectiv faptul că este adoptată de Guvern, prin ordonanță de urgență, și nu de autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, nu reprezintă un element care să o împiedice pe aceasta din urmă să își îndeplinească obligațiile care îi incumbă potrivit legii.

61. În acest context, Curtea observă că autorul obiecției de neconstituționalitate invocă și nerespectarea prevederilor Directivei 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr.26 din 28 ianuarie 2012, ale cărei prevederi au fost transpuse în legislația națională prin Legea nr.292/2018. Curtea reține că nu are competența de a efectua un control de conformitate între o directivă și legislația națională, iar o eventuală neconformitate a actului național cu cel european nu atrage, în mod implicit, și neconstituționalitatea actului național [a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr.415 din 7 aprilie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.471 din 5 iulie 2011]. Totodată, Curtea nu are nici competența de a verifica dacă toate dispozițiile dintr-o directivă au fost sau nu transpuse, aceasta fiind o chestiune care ține de legiferare, și nu de controlul de constituționalitate [a se vedea Decizia nr.390 din 13 iulie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.746 din 25 iulie 2022].

62. În consecință, Curtea constată că art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022 nu încalcă prevederile constituționale cuprinse în art.1 alin.(5) din Legea fundamentală.

### **3.2. Criticile de neconstituționalitate privind încălcarea art.21 și a art.115 alin.(6) din Constituție sub aspectul eliminării posibilității de a ataca în instanță ordonanța de urgență criticată**

63. Autorul obiecției de neconstituționalitate afirmă, în esență, că, prin intervenția Guvernului, în calitatea sa de legiuitor delegat, pe calea ordonanței de urgență, pentru declararea situațiilor excepționale în sensul art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018, se elimină posibilitatea de a ataca în instanță ordonanța de urgență, aceasta fiind un act administrativ normativ cu caracter legislativ, ceea ce echivalează cu nesocotirea accesului liber la justiție.

64. Examinând critica de neconstituționalitate, din analiza dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.175/2022, pe de o parte, și a motivării obiecției de neconstituționalitate, pe de altă parte, Curtea observă că ceea ce se critică în realitate este faptul că, întrucât Guvernul este cel care reglementează situațiile excepționale în sensul art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018 prin ordonanță de urgență, și nu autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, prin hotărâre a Guvernului, pentru valorificarea în instanță a dreptului de acces la justiție de către persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim devin incidente prevederile art.9 [acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului] din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1154 din 7 decembrie 2004, și nu cele ale art.8 alin.(1) din același act normativ. Ca urmare, se apreciază că „se anulează orice posibilitate pe care o are persoana vătămată de a se adresa instanței de judecată”.

65. Curtea constată că, potrivit art.21 din Constituție, orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor sale legitime. Prin Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 16 martie 1994, Curtea Constituțională a statuat că liberul acces la justiție presupune accesul la toate mijloacele procedurale prin care se înfăptuiește actul de justiție. S-a considerat că legiuitorul are competența exclusivă de a stabili regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești,

astfel cum rezultă din art.126 alin.(2) din Constituție. Totodată, în jurisprudența sa [Decizia nr.71 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.49 din 27 ianuarie 2009], Curtea a reținut că liberul acces la justiție este pe deplin respectat ori de câte ori partea interesată, în vederea valorificării unui drept sau interes legitim, a putut să se adreseze cel puțin o singură dată unei instanțe naționale.

66. Pe de altă parte, potrivit art.6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, care va hotărî asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat în jurisprudența sa, cu titlu general, că art.6 paragraful 1 din Convenție garantează oricărei persoane dreptul de a aduce în fața unei instanțe orice pretenție referitoare la drepturi și obligații cu caracter civil [a se vedea Hotărârea din 21 februarie 1975, pronunțată în Cauza *Golder împotriva Regatului Unit*, paragraful 36, și Hotărârea din 20 decembrie 2011, pronunțată în Cauza *Dokic împotriva Serbiei*, paragraful 35]. De asemenea, în Hotărârea din 26 ianuarie 2006, pronunțată în Cauza *Lungoci împotriva României*, paragraful 36, publicată în Monitorul Oficial României, Partea I, nr.588 din 7 iulie 2006, s-a arătat că accesul liber la justiție implică prin natura sa o reglementare din partea statului și poate fi supus unor limitări, atât timp cât nu este atinsă substanța dreptului.

67. România este un stat de drept în care, potrivit art.1 alin. (5) din Constituție, „*respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie*”. În condițiile în care art.20 alin. (1) din Constituție prevede că dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte, iar art.21 din Constituție consacră liberul acces la justiție, a cărui exercitare, potrivit alin.(2) al aceluiași articol, nicio lege nu o poate îngradi, legiuitorul are îndatorirea de a edicta norme corespunzătoare pentru asigurarea reală a respectării acestui drept, în lipsa căruia nu se poate concepe existența statului de drept, prevăzută prin art.1 alin.(3) din Constituție. Fără îndeplinirea acestei îndatoriri, normele constituționale menționate ar avea un caracter pur declarativ, situație inadmisibilă pentru un stat ce împărtășește valorile democratice care fac parte din ordinea publică europeană, așa cum este prefigurată de Convenția Europeană a Drepturilor Omului și de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [în acest sens este și Decizia nr.233 din 15 februarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.340 din 17 mai 2011].

68. Având în vedere aceste considerente de principiu, Curtea reține că principiul accesului liber la justiție implică, *inter alia*, adoptarea de către legiuitor a unor reguli de procedură clare, în care să se prescrie cu precizie condițiile și termenul în care justițiabilii își pot exercita drepturile lor procesuale, inclusiv cele referitoare la căile de atac împotriva hotărârilor pronunțate de instanțele de judecată [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.307 din 5 aprilie 2006]. În ceea ce privește înțelesul dispozițiilor art.21 din Constituție, în mod constant Curtea Constituțională a statuat, în jurisprudența sa, că principiul accesului liber la justiție semnifică faptul că orice persoană poate sesiza instanțele judecătorești în cazul în care consideră că drepturile, libertățile sau interesele sale legitime au fost încălcate, iar nu faptul că acest acces nu poate fi supus niciunei condiționări [Decizia nr.221 din 21 aprilie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.516 din 17 iunie 2005, sau Decizia Plenumului Curții Constituționale nr.din 8 februarie 1994, precitată].

69. Textul de lege criticat în prezenta cauză nu presupune negarea accesului la o instanță al persoanei care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, ci implică stabilirea unei alte căi procedurale decât cea dorită de autorul obiecției de neconstituționalitate pentru exercitarea dreptului de acces liber la justiție, respectiv aceea a introducerii unei acțiuni la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță. Așadar, nu se poate susține încălcarea prevederilor constituționale care garantează dreptul de acces liber la justiție, existând reglementată posibilitatea legală de a accede la o instanță judecătorească pentru acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative [conform art.9 alin.(5) din Legea nr.554/2004] și, mai mult, de a supune hotărârea pronunțată de aceasta controlului unei instanțe ierarhic superioare [potrivit regulilor generale ale Codului de procedură civilă]. Or, în accepțiunea Legii fundamentale, dreptul de acces liber la justiție este conceput ca drept al oricărei persoane de a se putea adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime, garantându-se că exercitarea acestui drept nu poate fi îngradită prin nicio lege. Faptul că exercitarea acțiunii antereferite este posibilă cu condiția sesizării instanței de contencios constituțional cu o excepție de neconstituționalitate nu poate echivala cu o îngradire a accesului liber la justiție, întrucât declararea

textului sau a ordonanței ca neconstituțional/neconstituțională este doar o cerință prealabilă de admisibilitate a cererii în contencios administrativ. Considerentul major al acestei soluții este dat de caracterul de lege al ordonanței, care va primi aplicare obligatorie ca orice lege, nefiind acceptabilă ipoteza în care însăși legea produce vătămări ale unor drepturi subiective, obligând la emiterea unor acte administrative.

70. În jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat în mod constant că accesul liber la justiție nu presupune dreptul de acces la toate structurile judecătorești – judecătorii, tribunale, curți de apel, Înalta Curte de Casație și Justiție – și nici la toate căile de atac prevăzute de lege – apel, recurs, contestație în anulare, revizuire. Mai mult, nicio dispoziție cuprinsă în Legea fundamentală nu instituie obligativitatea legiuitorului de a garanta parcurgerea în fiecare cauză a tuturor gradelor de jurisdicție, ci, dimpotrivă, potrivit art.129 din Constituție, căile de atac pot fi exercitate în condițiile legii [a se vedea, de exemplu, Decizia Plenumului Curții Constituționale nr.1 din 8 februarie 1994, Decizia nr.66 din 14 aprilie 1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.377 din 24 decembrie 1997, Decizia nr.1.137 din 13 septembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.702 din 5 octombrie 2011, sau Decizia nr.396 din 26 aprilie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.368 din 31 mai 2012].

71. Acest mod de reglementare a accesului la justiție este în acord cu accepțiunea Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, potrivit căreia dreptul de acces la justiție presupune tocmai asigurarea accesului oricărei persoane la un tribunal instituit de lege, prin garantarea unei proceduri judiciare în vederea realizării efective a acestui drept. În acest sens, Curtea Europeană a statuat că dreptul de acces la justiție nu este absolut; el poate permite restricții admise implicit, întrucât, prin chiar natura sa, este reglementat de către stat, iar statele se bucură de o anumită marjă de apreciere în acest sens [a se vedea Hotărârea din 28 mai 1985, pronunțată în Cauza *Ashingdane împotriva Regatului Unit*, paragraful 57, Hotărârea din 6 decembrie 2001, pronunțată în Cauza *Yagtzilar și alții împotriva Greciei*, paragraful 26, Hotărârea din 26 ianuarie 2006, pronunțată în Cauza *Lungoci împotriva României*, paragraful 36, sau Hotărârea din 17 ianuarie 2012, pronunțată în Cauza *Stanev împotriva Bulgariei*, paragraful 230].

72. De asemenea, reglementările internaționale în materie nu impun nici măcar un anumit număr al gradelor de jurisdicție sau un anumit număr al căilor de atac, art.13 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, consacrand numai dreptul persoanei la un recurs efectiv în fața unei instanțe naționale, deci posibilitatea de a accede la un grad de jurisdicție.

73. Toate cele de mai sus prezentate se circumscriu dispozițiilor art.126 alin.(2) din Constituție, potrivit cărora competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată sunt cele prevăzute numai prin lege, iar, în conformitate cu prevederile art.129 din Legea fundamentală, împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condițiile legii. Astfel, în virtutea acestei investiții constituționale, legiuitorul are competența de a adopta reglementări cu caracter general sau special, derogatoriu, cu aplicabilitate la anumite situații, în mod egal, pentru toți cei interesați în exercitarea drepturilor constituționale și legale [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.189 din 31 martie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.879 din 7 septembrie 2022].

74. În consecință, Curtea constată că art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022 nu încalcă prevederile constituționale cuprinse în art.21 din Legea fundamentală.

75. În ceea ce privește neconstituționalitatea textului de lege criticat prin raportare la dispozițiile art.115 alin.(6) din Constituție, Curtea observă că prevederile constituționale invocate reglementează cu privire la regimul particular al ordonanțelor de urgență ale Guvernului, respectiv cu privire la domeniul acestora. Astfel, așa cum s-a arătat în precedent, în ceea ce privește domeniul în care ordonanța de urgență poate reglementa, Curtea constată că Guvernul este ținut de dispozițiile constituționale ale art.115 alin.(6), în sensul că ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică [Decizia nr.154 din 8 februarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.304 din 3 mai 2011].

76. Curtea reține că Avocatul Poporului critică maniera de legiferare aleasă de legiuitorul delegat, respectiv emiterea unei ordonanțe de urgență, care ar fi putut determina încălcarea dreptului fundamental prevăzut de art.21 din Constituție. Analizând motivarea obiecției de neconstituționalitate, Curtea observă că autorul acesteia critică, de fapt, oportunitatea adoptării unei ordonanțe de urgență a Guvernului în materia obiectivelor de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice în curs de execuție, precum și a altor proiecte de interes public major care utilizează energie regenerabilă. Or, așa cum a constatat Curtea Constituțională în jurisprudența sa, aprecierea oportunității adoptării unei ordonanțe de urgență, sub aspectul deciziei legiferării, constituie un atribut exclusiv al legiuitorului

delegat, care poate fi cenzurat doar în condițiile prevăzute expres de Legea fundamentală, respectiv doar pe calea controlului parlamentar exercitat potrivit art.115 alin.(5) din Constituție. Așadar, doar Parlamentul poate decide soarta actului normativ emis de Guvern, adoptând o lege de aprobare sau de respingere. Cu ocazia dezbatelor parlamentare, forul legislativ suprem are competența de a cenzura ordonanța de urgență a Guvernului, atât sub aspectul legalității, cât și sub aspectul oportunității, dispozițiile art.115 alin.(8) din Constituție statuând că prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței. Ca atare, în acord cu jurisprudența sa constantă, Curtea constată că nicio altă autoritate publică, aparținând altei puteri decât cea legislativă, nu poate controla actul normativ emis de Guvern din perspectiva oportunității actului de legiferare [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 14 martie 2017].

77. Totodată, Curtea mai reține că, în temeiul prevederilor art.61 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, acesta poate adopta orice soluție pe care o consideră oportună și necesară, iar, în prezenta cauză, Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.175/2022 a fost adoptată atât de prima Cameră sesizată, cât și de Camera decizională, fără modificări și/sau completări față de forma propusă de inițiator. Cu alte cuvinte, legea antereferită *aprobă* pur și simplu ordonanța de urgență a Guvernului, ceea ce reprezintă o soluție legislativă ce corespunde unei opțiuni politice care ține de competența legiuitorului și care, implicit, consfințește maniera de reglementare aleasă de legiuitorul delegat, cu privire la modalitatea de stabilire a obiectivelor de investiții declarate ca fiind proiecte de interes public major ce utilizează energia regenerabilă, drept situații excepționale în sensul art.5 alin.(2) din Legea nr.292/2018, fiind dreptul suveran al legiuitorului de a aprecia întinderea și amploarea măsurilor pe care le stabilește prin lege. Ulterior aprobării sale prin lege, ordonanța de urgență a Guvernului încetează să mai fie un act normativ de sine stătător și devine, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, un act normativ cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea sa de către Guvern [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.95 din 8 februarie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.177 din 23 februarie 2006, Decizia nr.1039 din 9 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.582 din 21 august 2009, sau Decizia nr.55 din 5 februarie 2014, precitată]. Curtea subliniază că, potrivit dispozițiilor art.2 alin.(2) și ale art.29 alin.(1) din Legea nr.47/1992, instanța de contencios constituțional se pronunță asupra constituționalității unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare, ceea ce înseamnă o analiză în raport cu prevederile Constituției, aceasta fiind o analiză de drept, Curtea neavând posibilitatea de a sancționa oportunitatea politicii adoptate de stat [a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr.16 din 15 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.183 din 18 martie 2015].

78. În consecință, Curtea constată că art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022 și Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.175/2022 nu încalcă prevederile constituționale cuprinse în art.115 alin.(6) din Legea fundamentală.

79. Totodată, Curtea observă că jurisprudența constantă a Curții Constituționale este în sensul că viciul de neconstituționalitate al unei ordonanțe sau ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective, iar legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională. Or, având în vedere faptul că nu s-a constatat neconstituționalitatea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.175/2022 prin raportare la criticile formulate, iar Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.175/2022 nu aduce modificări și/sau completări ordonanței de urgență, ci conține doar norma de aprobare a acesteia, Curtea va constata constituționalitatea legii antereferite.

80. 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 unanimitate de voturi în ceea ce privește pct.1 din dispozitiv și cu majoritate de voturi în ceea ce privește pct.2 din dispozitiv,

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

1. Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de Avocatul Poporului și constată că Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.175/2022 pentru stabilirea unor măsuri privind obiectivele de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice în curs de execuție, precum și a altor proiecte de interes public major care utilizează energie regenerabilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative este constituțională în raport cu criticile de neconstituționalitate formulate.

2. Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de Avocatul Poporului și constată că dispozițiile art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022 pentru stabilirea unor măsuri privind obiectivele de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice în curs de execuție, precum și a altor proiecte de interes public major care utilizează energie regenerabilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative sunt constituționale în raport cu criticile de neconstituționalitate 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 3 octombrie 2023.

## OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu pct.2 din dispozitivul deciziei pronunțată de Curtea Constituțională, cu majoritate de voturi, de respingere a obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.1 din OUG 175/2022 formulăm prezenta opinie separată, considerând că art.1 din OUG nr.175/2022 este neconstituțional pentru următoarele motive:

**Guvernul a acționat cu exces de putere atunci când printr-un act cu putere de lege s-a subrogat în atribuțiile legale de natură administrativă ale unei autorități administrative autonome, încălcând prevederile constituționale ale art.1 alin.(3) din Constituție referitoare la statul de drept, ale art.1 alin.(5) referitoare la respectarea legii și supremația Constituției și ale art.148 alin. (2) referitoare la prioritatea de aplicare a dreptului UE.**

1. Legea supusă controlului de constituționalitate aprobă fără modificări ori completări Ordonanța de urgență a Guvernului nr.175/2022 pentru stabilirea unor măsuri privind obiectivele de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice în curs de execuție, precum și a altor proiecte de interes public major care utilizează energie regenerabilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative. Art.1 din OUG nr.175/2022 are ca obiect exceptarea de la aplicarea normelor din Legea nr.292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului, care, la rândul său, constituie transpunerea în dreptul român a Directivei 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, astfel cum aceasta din urmă a fost modificată prin Directiva 2014/52/UE a Parlamentului European și a Consiliului. Art.1 din OUG nr.175/2022 stabilește că obiectivele de investiții prevăzute la anexa care face parte integrantă din actul normativ, și care sunt proiecte care se construiesc pe ape sau care au legătură cu apele, sunt declarate proiecte de interes public major, fiind considerate situații excepționale în sensul prevederilor art.5 alin.2 din Legea nr.292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului. În egală măsură, același art.1 din OUG nr.175/2022 arată și că aceste obiective de investiții „sunt proiecte de interes național/importanță/securitate națională” pentru a căror realizare sunt permise scoaterea terenurilor din circuitul agricol în condițiile Legii fondului funciar nr.18/1991 și scoaterea definitivă a terenurilor din fondul forestier național în condițiile art.36 din Legea nr.46/2008.

2. Legea nr.292/2018 stabilește în art.2 lit.c) că autoritățile competente să realizeze evaluările de impact asupra mediului sunt cele care emit aprobarea de dezvoltare sau, după caz, autoritățile administrative autonome însărcinate cu protecția mediului, iar în art.4 că în privința proiectelor care se construiesc pe ape sau care au legătură cu apele autoritatea care asigură coordonarea procedurii de evaluare poate fi doar cea competentă pentru protecția mediului. Prin urmare, **pentru proiecte de natura celor enumerate în art.1 din OUG nr.175/2022 singura autoritate competentă să realizeze evaluarea de impact asupra mediului era doar autoritatea publică centrală competentă pentru protecția mediului în virtutea atribuțiilor sale de autoritate administrativă autonomă.**

3. Cu toate acestea, art.5 alin.1 din Legea nr.292/2018 arată că proiectele care au ca unic obiectiv apărarea și securitatea națională ori reacția la situații de urgență pot fi exceptate de la exigențele legale prevăzute de respectiva lege, însă numai dacă autoritățile publice centrale pentru apărare și securitate națională împreună cu autoritatea publică centrală pentru protecția mediului stabilesc, printr-o analiză de la caz la caz, că realizarea evaluării impactului asupra mediului ar putea avea un efect negativ asupra acestor obiective.

4. Or, art.1 din OUG nr.175/2022 nu califică respectivele obiective de investiții ca proiecte de interes național/importanță/securitate națională pentru a fi exceptate de la procedura de avizare cu privire la impactul asupra mediului, ci pentru a fi permisă scoaterea terenurilor din circuitul agricol, respectiv din fondul forestier. În plus, nu se poate ști dacă a existat analiza de la caz la caz solicitată de art.5 alin.1 din Legea nr.292/2018 și care trebuia realizată de autoritățile publice centrale pentru apărare

și securitate națională împreună cu autoritatea publică centrală pentru protecția mediului. Prin urmare, **prevederile art.1 din OUG nr.175/2022 prin care obiectivele de investiții din anexa la actul normativ sunt calificate ca proiecte de interes național/importanță/securitate națională sunt neclare sub aspectul efectelor juridice pe care le produc**, respectiv dacă atrag aplicarea art.5 alin.1 din Legea nr.292/2018 sau conduc doar la exceptarea de la aplicarea prevederilor Legii fondului funciar nr.18/1991 și a Codului silvic aprobat prin legea nr.46/2008.

5. În cazul în care calificarea obiectivelor de investiții din anexa la OUG nr.175/2022 ca proiecte de interes național/importanță/securitate națională ar fi fost făcută cu scopul de a le excepta și de la procedura de avizare cu privire la impactul asupra mediului (și nu doar de la prevederile Legii fondului funciar ori ale Codului silvic), această exceptare ar fi trebuit să aibă loc cu respectarea procedurii prevăzută de art.5 alin.1 din Legea nr.292/2018, adică **exceptarea ar fi trebuit să fie realizată de autoritatea publică centrală pentru apărare și securitate națională împreună cu autoritatea publică centrală pentru protecția mediului în calitatea lor de autorități administrative autonome printr-un act administrativ de punere în aplicare a legii și nu de Guvern în calitate de legiuitor delegat.**

6. În schimb, art.1 din OUG nr.175/2022 face trimitere expres la art.5 alin.2 din Legea nr.292/2018, care arată că, în situații excepționale, autoritatea centrală pentru protecția mediului poate excepta de la aplicarea respectivei legi un proiect cu condiția ca obiectivele legii să fie realizate și cu respectarea următoarelor obligații (prevăzute de art.5 alin.3 din Legea nr.292/2018): analiza unei eventuale alte forme de evaluare mai potrivită pentru acel proiect; punerea la dispoziția publicului a informațiilor obținute în cadrul acelei alte forme de evaluare; și informarea Comisiei europene, prealabilă emiterii aprobării de dezvoltare, cu privire la decizia de exceptare luată și motivele care o justifică. Prin urmare, în situații excepționale, Legea nr.292/2018 stabilește că unele proiecte de investiții pot deroga de la respectarea deplină a prevederilor sale, dar numai în anumite condiții pe care le enumeră explicit în art.5 alineatele 2 și 3.

7. În prezenta cauză autoritatea centrală pentru protecția mediului, singura competentă în această situație, nu a realizat niciuna dintre atribuțiile care i-au fost stabilite prin Legea nr.292/2018, nici în privința evaluării, nici în privința exceptării de la procedura de evaluare a impactului asupra mediului a proiectelor de investiții prevăzute de art.1 din OUG nr.175/2022. Prin chiar această din urmă prevedere respectivele proiecte au fost declarate „situații excepționale” de către Guvern. Suntem de acord cu opinia majoritară că, în sine, declararea unor astfel de proiecte ca „situații excepționale” de către Guvern nu încalcă nicio normă juridică. Însă această calificare, la care se adaugă și invocarea expresă a prevederilor art.5 alin.2 din Legea nr.292/2018, face aplicabile tocmai dispozițiile legale menționate, care atrag și aplicarea art.5 alin.3 din Legea nr.292/2018. În plus, declararea unor astfel de proiecte ca „situații excepționale” prin OUG nr.175/2022 constituie o manifestare a legiuitorului delegat, în vreme ce atribuțiile autorității centrale pentru protecția mediului de evaluare a impactului unor astfel de proiecte sunt eminate atribuții de punere executare a Legii nr.292/2018, ceea ce întărește ideea unei conduite realizate cu exces de putere din partea Guvernului.

8. Or, art.1 din OUG nr.175/2022 nu precizează nimic cu privire la respectarea condițiilor enumerate în alineatul al 2-lea al art.5 din Legea nr.292/2018, anume garantarea realizării obiectivelor Legii nr.292/2018 chiar și în cazul derogării de la procedura de evaluare a impactului asupra mediului. În plus, nu se poate ști dacă în „situațiile excepționale” declarate de către Guvern mai sunt aplicabile cele trei obligații subsecvente declarării unei situații excepționale, prevăzute de art.5 alin.3 din Legea nr.292/2018, și care, în viziunea Legii nr.292/2018, reveneau exclusiv autorității centrale pentru protecția mediului în virtutea atribuțiilor sale de ordin executiv și nu Guvernului în calitate de legiuitor delegat. Prin urmare, **prevederile art.1 din OUG nr.175/2022 prin care obiectivele de investiții din anexa la actul normativ sunt calificate ca proiecte de interes public major sunt neclare sub aspectul efectelor juridice pe care le produc.**

9. În concluzie, **prevederile art.1 din OUG nr.175/2022 sunt neclare și încalcă prevederile art.1 alin.5 din Constituție în componenta lor referitoare la calitatea legii.**

10. În plus, în măsura în care s-ar ține seama de punctul de vedere exprimat în cauză de către Guvern și s-ar considera că art.1 din OUG nr.175/2022 pur și simplu exceptează respectivele proiecte de investiții de la aplicarea Legii nr.292/2018 și constituie în sine aprobarea de dezvoltare prevăzută de această Lege, o astfel de aprobare de dezvoltare ar fi **emisă de Guvern cu exces de putere și contrar prevederilor art.1 alin.3 din Constituție referitoare la statul de drept**, căci nimic din dreptul pozitiv în vigoare în România sau din dreptul UE în vigoare în prezent nu dă în competența Guvernului o astfel de atribuție. Într-un stat de drept, spre deosebire de subiectele individuale de drept care dispun de prerogative recunoscute de lege sub forma drepturilor subiective și pe care le pot realiza sau nu, autoritățile publice exercită doar atribuțiile care le sunt conferite prin lege, le exercită în întregime și nu parțial ori deloc, și le exercită doar în limitele în care le-au fost conferite și nu dincolo de aceste limite,



adică cu exces de putere. Dacă subiectele individuale de drept pot alege să nu își valorifice tot timpul toate drepturile subiective de care pot beneficia și pot realiza chiar și acțiuni care nu le sunt recunoscute prin acte juridice cu singura condiție a respectării regulilor generale de conduită (bona fidae și neminem laedere), autoritățile publice nu pot să își aroge cu de la sine putere atribuții care nu le-au fost conferite prin acte normative sau, cu atât mai puțin, atribuții care au fost conferite prin lege în competența altor autorități publice fără a încălca dreptul pozitiv, inclusiv Constituția care stabilește repartizarea competențelor decizionale în cadrul statului.

11. Nu în ultimul rând, dacă OUG nr.175/2022 ar fi considerat un act normativ care derogă de la Legea nr.292/2018 se pune problema modalității în care este transpusă în dreptul intern român directiva 2011/92/UE. Fie OUG nr.175/2022 este o nouă transpunere a actului normativ din dreptul Uniunii Europene, dar care este aplicabilă exclusiv obiectivelor de investiții enumerate în anexa la acest act normativ și în acest caz se pune problema corelării în dreptul intern a două transpuneri vădit diferite a prevederilor aceleiași directive, cu consecința necesității de a analiza măsura în care una ori alta sau ambele ori niciuna realizează o transpunere corectă și/sau completă a Directivei 2011/92/UE. Fie OUG nr.175/2022 este un act care derogă de la Legea nr.292/2018 și atunci însăși intenția legiuitorului delegat a fost aceea de a nu respecta Directiva 2011/92/UE. În ambele ipoteze, și cu precădere în cea de a doua, **art.1 din OUG nr.175/2022 nu respectă art.148 din Constituție care impune prioritatea de aplicare a reglementărilor Uniunii Europene cu caracter obligatoriu față de dispozițiile contrare din legile interne.**

12. Pentru toate aceste motive considerăm că art.1 din OUG nr.175/2022 este neconstituțional. Având în vedere jurisprudența consacrată a Curții Constituționale a României, potrivit căreia viciul de neconstituționalitate al unei ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de Parlament a respectivei ordonanțe, iar legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională, rezultă că și legea de aprobare a OUG nr.175/2022 este neconstituțională în privința aprobării art.1 din respectiva ordonanță.

JUDECĂTOR,

prof.univ.dr. Elena-Simina Tănăsescu