



CONSILIUL LEGISLATIV

L 455, 30.7.2026

AVIZ
**referitor la propunerea legislativă privind aprobarea
Strategiei naționale și a Planului de acțiune pentru
conservarea biodiversității 2026 - 2030**

Analizând **propunerea legislativă privind aprobarea Strategiei naționale și a Planului de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026 - 2030** (b447/28.07.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3515/28.07.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D672/29.07.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, sub rezerva însușirii următoarelor observații și propuneri

1. Propunerea legislativă are ca obiect aprobarea Strategiei naționale și a Planului de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026 - 2030.

Potrivit Expunerii de motive, soluțiile legislative preconizate sunt argumentate prin faptul că *„Proiectul de lege propus este de natură să contribuie la menținerea capitalului natural și la integrarea principiilor dezvoltării durabile în politicile publice relevante, fără a genera efecte negative semnificative asupra mediului economic și social”*.

În context, precizăm că Secretarul General al Guvernului a transmis Consiliului Legislativ, spre avizare, cu adresa nr. 109 din 21.07.2026, proiectul de **HOTĂRÂRE privind aprobarea Strategiei naționale pentru conservarea biodiversității 2026 - 2030**, care avea

conținut similar cu prezenta propunere legislativă, pentru care a fost emisă Nota de restituire nr. R1852/22.07.2026.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. În ceea ce privește **categoria actului normativ** prin intermediul căruia pot fi instituite reglementări de natura celor cuprinse în prezenta propunere legislativă, semnalăm că, potrivit **art. 25 lit. e) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ**, cu modificările și completările ulterioare, **Guvernul „aprobă, prin hotărâre, strategiile, programele și metodologiile, pe domenii de activitate”**.

Prin urmare, în conformitate cu dispozițiile legale sus-menționate, soluția legislativă preconizată poate fi promovată **doar în cadrul politicilor guvernamentale**, adoptarea acesteia ținând de **competența exclusivă a Guvernului**, iar nu a Parlamentului care nu se poate substitui autorității executive în această privință.

Astfel, precizăm că au fost emise numeroase hotărâri ale Guvernului având ca obiect de reglementare aprobarea de strategii naționale, în diverse domenii, dintre care amintim, *cu titlu de exemplu*:

a) **Hotărârea Guvernului nr. 855/2025** pentru aprobarea Strategiei naționale a hidrogenului 2025 - 2030 cu perspectiva anului 2050 și a Planului de acțiune pentru implementarea acesteia;

b) **Hotărârea Guvernului nr. 1039/2025** privind aprobarea Strategiei naționale de promovare a produselor agroalimentare românești 2025 - 2029 și a planului de acțiuni pentru implementarea acesteia;

c) **Hotărârea Guvernului nr. 1062/2025** pentru aprobarea Strategiei naționale privind inovarea în sectorul public 2026 - 2030;

d) **Hotărârea Guvernului nr. 194/2026** privind aprobarea Strategiei naționale a rezervelor de stat pentru perioada 2026 - 2030.

În ipoteza în care sunt adoptate normele prezentei propuneri legislative, în actuala modalitate de legiferare și redactare, se poate ajunge la concluzia că Parlamentul, acționând în acest fel și arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu

finalitatea respectivă, ar acționa *ultra vires*, intrând în aria de competență a Guvernului.

Astfel, se încalcă **principiul ierarhiei actelor normative**, prevăzut la art. 4 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, implicit se pot crea premisele unor vicii de neconstituționalitate în raport cu prevederile **art. 1 alin. (4) și (5) din Constituția României, republicată**, referitoare la principiile separației puterilor în stat și al respectării legilor.

În acest sens, menționăm că, în jurisprudența constantă¹ a Curții Constituționale, aceasta s-a pronunțat în sensul că „*acceptarea ideii ca Parlamentul să își poată exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă*”.

De asemenea, Curtea Constituțională a reținut că: „**Parlamentul, arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu**”.

Pe de altă parte, precizăm că, prin actuala modalitate de reglementare, având în vedere faptul că nu se reglementează printr-o hotărâre a Guvernului, se creează premisele sustragerii măsurilor preconizate de la controlul judecătoresc, în condițiile art. 126 alin. (6) din Constituție, fiind susceptibilă a încălca prevederile art. 21 și art. 52 din Constituție, care consacră accesul liber la justiție și dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică.

În acest sens, semnalăm că, în Decizia nr. 457 din 25 iunie 2020, Curtea Constituțională a reținut că, în ceea ce privește hotărârile Guvernului, tocmai în considerarea naturii lor juridice, legiuitorul constituant a prevăzut competența de control a instanțelor de judecată.

¹ Decizia nr.600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr. 970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 22 noiembrie 2007, Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.819 din 21 decembrie 2013, Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.889 din 8 decembrie 2014, paragraful 21, sau Decizia nr.777 din 28 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1011 din 20 decembrie 2017, paragrafele 24 și 25.

Sub acest aspect, Curtea Constituțională a reținut că „separația puterilor în stat nu înseamnă lipsa unui mecanism de control între puterile statului, ci dimpotrivă, presupune existența unui control reciproc, precum și realizarea unui echilibru de forțe între acestea”.

Actele puterii executive sunt cenzurate pe calea contenciosului administrativ².

De asemenea, Curtea a reținut că „Parlamentul nu are temeii constituțional să-și atribuie, în mod discreționar, orice tip de control asupra actelor administrative secundare, acte care, (...), ridică problema exceptării acestora de la controlul instanțelor judecătorești”.

5. Sub rezerva observațiilor formulate la pct. 4 supra, precizăm că așa cum se va arăta *infra*, textul propunerii trebuie revăzut, astfel încât să îndeplinească criteriile privind calitatea actelor normative.

Astfel, prin redactarea propusă, trebuie respectate prevederile art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, **suficiente și posibile** care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”.

De asemenea, proiectul trebuie să se conformeze prevederilor cuprinse în aceeași lege la art. 8 alin. (4) teza I - „Textul legislativ trebuie să fie formulat **clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce**” - și la art. 36 alin. (1) - „Actele normative trebuie redactate **într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc** (...)”.

Referitor la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând că „**una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative**”, orice act normativ trebuind „să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se **previzibilitatea**, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de **clar și precis** pentru a putea fi aplicat” și că „**respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un**

² A se vedea Decizia nr. 594 din 20 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 455 din 18 iunie 2008.

*veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție*³.

În vederea evitării existenței unor vicii de neconstituționalitate pentru încălcarea **art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală**, propunem reformularea textului proiectului conform celor arătate mai sus, inclusiv cu respectarea prevederilor art. 8 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „(1) *Proiectele de legi, propunerile legislative și celelalte proiecte de acte normative se redactează în forma prescriptivă proprie normelor juridice.* (2) *Prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu*”, precum și ale art. 35 din aceeași lege, cu privire la asigurarea unei succesiuni logice a soluțiilor legislative preconizate și realizarea unei armonii interioare a actului normativ.

Cu titlu de exemplu, ne referim la următoarele aspecte care fac ca textele propunerii legislative să aibă o redactare defectuoasă, ceea ce poate conduce la imposibilitatea aplicării normelor preconizate:

5.1. Pentru rigoarea exprimării, este necesară reformularea **titlului** și a actualelor **art. 1 și 2**, astfel:

„Lege privind aprobarea Strategiei naționale pentru conservarea biodiversității 2026-2030 și a Planului național de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026 -2030”;

„Art. 1. - Se aprobă Strategia națională pentru conservarea biodiversității 2026 - 2030, prevăzută în anexa nr. 1.”;

„Art. 2. - Se aprobă Planul național de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026 - 2030, prevăzut în anexa nr. 2.”;

„Art. 3. - Anexele nr. 1 și 2 fac parte integrantă din prezenta lege”.

5.2. Referitor la **conținutul Strategiei naționale și al Planului național de acțiune**, formulăm următoarele observații:

5.2.1. Referitor la sistematizarea conținutului acestora, precizăm că normele din cuprins nu sunt redactate și marcate potrivit exigențelor impuse de normele de tehnică legislativă, respectiv art. 51 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, fapt pentru care sugerăm ca acestea să fie structurate pe

³ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96”.

capitole și secțiuni, iar acestea la rândul lor, pe articole și alineate, pentru o mai ușoară identificare a textelor și pentru operarea cu precizie a unor eventuale intervenții legislative asupra Strategiei, cât și a Planului.

În acest sens, propunem ca secțiunile să fie numerotate cu cifre arabe, sub forma „Secțiunea 1”, „Secțiunea a 2-a” etc.

5.2.2. Pentru respectarea art. 49 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, enumerările trebuie identificate prin utilizarea literelor mici ale alfabetului și nu prin liniuțe sau alte semne grafice, iar o enumerare distinctă, marcată cu o literă, nu poate cuprinde la rândul ei o altă enumerare. În plus, pentru corectitudinea redactării, propunem ca termenii din debutul enumerărilor să fie redați cu inițială mică.

5.2.3. Potrivit art. 49 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nu este permisă prezentarea unor explicații prin folosirea parantezelor, astfel încât este necesară reformularea textelor în care acestea sunt utilizate, în vederea includerii respectivelor explicații.

5.2.4. În ceea ce privește actele normative la care se fac trimiteri, precizăm că, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, trimiterile trebuie realizate prin indicarea categoriei acestora, a numărului și a anului adoptării lor, urmată de indicarea titlului și, dacă este cazul, de mențiuni referitoare la evenimentele legislative intervenite ulterior intrării acestora în vigoare (aprobare prin lege, modificări și/sau completări, republicări), după următoarele modele:

„- Legea/Hotărârea Guvernului nr. .../... (titlul), (cu modificările ulterioare/cu modificările și completările ulterioare);

- Ordonanța de urgență a Guvernului/Ordonanța Guvernului nr. .../... (titlul), aprobată cu modificări/aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. .../..., (cu modificările ulterioare/cu modificările și completările ulterioare)”.

Totodată, precizăm că, potrivit normelor de tehnică legislativă, trimiterile vor fi făcute doar la actele normative în vigoare și că titlurile actelor normative vor fi redate doar când acestea sunt invocate pentru prima dată, pentru a nu se încărca excesiv textul reglementării.

Astfel, după prima menționare, este suficient să fie exprimat doar numărul și anul actului normativ, precum și sintagma cuprinzând intervențiile legislative suferite, dacă este cazul.

La fel ca și în cazul trimiterilor la actele normative din dreptul intern, precizăm că titlurile actelor juridice europene vor fi redactate doar când acestea sunt invocate pentru prima dată, pentru a nu se încărca excesiv textul reglementării.

5.2.5. Semnalăm că, potrivit prevederilor art. 36 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este interzisă folosirea neologismelor, dacă există un sinonim de largă răspândire în limba română.

5.2.6. Semnalăm că trebuie respectate prevederile art. 38 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia în redactarea actului normativ, de regulă, verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective.

5.2.7. La titlul **Planului național de acțiune**, este necesară eliminarea sintagmei „ - *la Strategie*”, ca inutilă.


PRESEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 704/29.07.2026