



MONITORUL OFICIAL

AL

ROMÂNIEI

Anul 194 (XXXVIII) — Nr. 715

PARTEA I
LEGI, DECRETE, HOTĂRĂRI ȘI ALTE ACTE

Joi, 27 august 2026

SUMAR

Pagina

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

Decizia nr. 885 din 17 august 2026 referitoare la obiecția de
neconstituționalitate a Legii privind aprobarea
Strategiei naționale și a Planului național de acțiune
pentru conservarea biodiversității 2026-2030 2-10

★

Opinie separată 11-16

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ****DECIZIA Nr. 885**

din 17 august 2026

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Strategiei naționale și a Planului național de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026-2030

Elena-Simina Tănăsescu	— președinte
Asztalos Csaba-Ferenc	— judecător
Mihai Busuioc	— judecător
Mihaela Ciochină	— judecător
Cristian Delliorga	— judecător
Dacian-Cosmin Dragoș	— judecător
Laura-Iuliana Scânteii	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Cristina Titirică	— magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluținarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Strategiei naționale și a Planului național de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026-2030, obiecție formulată de deputați aparținând Grupului parlamentar al Alianței pentru Unirea Românilor și Grupului parlamentar al Partidului S.O.S. România.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 13.786 din 7 august 2026 și constituie obiectul Dosarului nr. 5.225A/2026.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se invocă critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă.

4. Cu privire la criticile de neconstituționalitate extrinsecă se susține, în esență, că nu a fost stabilită sursa de finanțare a cheltuielilor bugetare pe care le implică legea criticată. Astfel, se arată că art. 138 alin. (5) din Legea fundamentală interzice aprobarea unei cheltuieli bugetare fără stabilirea sursei de finanțare. Exigența nu este satisfăcută printr-o enumerare formală și nedeterminată de bugete sau fonduri posibile, ci presupune o fundamentare obiectivă, reală și aptă să demonstreze fezabilitatea financiară a obligațiilor adoptate. În Decizia nr. 874 din 9 decembrie 2020, paragrafele 64-68, Curtea Constituțională a distins între punctul de vedere al Guvernului și fișa financiară: cele două documente au regimuri și finalități diferite, iar solicitarea unuia nu suplinește obligația referitoare la celălalt. Curtea a reținut, de asemenea, că, atunci când amendamentele adoptate în Parlament introduc ori amplifică impactul bugetar, Camera în care intervin modificările trebuie să solicite informația financiară corespunzătoare. Or, chiar corpul legii instituie sarcini recurente și cuantificabile: Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor trebuie să întocmească anual un raport complex către Parlament; toate proiectele finanțate trebuie publicate într-un registru electronic care cuprinde beneficiarii, valoarea finanțării, indicatorii și stadiul implementării; strategia trebuie evaluată la fiecare doi ani; Guvernul trebuie să elaboreze propuneri de actualizare, iar autoritățile centrale și locale trebuie să deruleze procedura prevăzută de art. 3 din legea criticată. Anexele la lege amplifică impactul. Acestea prevăd baze de date, registre, metodologii, structuri de management, monitorizări, studii, investiții, plăți compensatorii și mecanisme financiare. Strategia aprobată prin legea criticată consacră principiul potrivit căruia măsurile care limitează utilizarea terenurilor agricole se aplică numai cu mecanisme de compensare financiară integrală, iar Planul include, între rezultatele urmărite, un sistem operațional de compensații pentru proprietarii eligibili de terenuri agricole și forestiere din siturile Natura 2000. Aceste elemente nu pot fi

tratate simultan ca lipsite de efect juridic și ca parte integrantă a unei legi care impune raportarea implementării, publicarea finanțărilor și evaluarea indicatorilor. Or, dacă produc efecte, acestea presupun resurse; dacă nu produc efecte, contradicția afectează înseși calitatea și utilitatea normativă a legii.

5. Se arată că, prin Adresa nr. 50 din 29 iulie 2026, Consiliul Fiscal a constatat expres că inițiativa legislativă parlamentară care a devenit legea criticată prevede finanțarea acțiunilor din bugetul de stat, bugetele locale, fonduri europene, Fondul pentru mediu și alte surse legal constituite, dar nu întrunește cerințele art. 15 alin. (1) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010. În consecință, a solicitat fișa financiară, ipotezele și metodologia de calcul, precum și declarația de compatibilitate cu strategia fiscal-bugetară, legea bugetară anuală și plafoanele de cheltuieli. Dosarul legislativ evidențiază Adresa Senatului din 28 iulie 2026 prin care s-a solicitat punctul de vedere al Guvernului, dar nu evidențiază o solicitare distinctă și nici primirea fișei financiare cerute de Consiliul Fiscal. Mai mult, obligațiile administrative directe din forma finală au fost introduse ulterior, în Camera Deputaților, ceea ce impunea cel puțin actualizarea fundamentării financiare. Se susține că menționarea cumulativă a bugetului de stat, a bugetelor locale, a fondurilor europene, a Fondului pentru mediu și a „altor surse legal constituite” nu individualizează sursa efectivă pentru registre, raportări, evaluări, investiții și compensații. Totodată, nu sunt indicate cuantumul estimat, eșalonarea, ordonatorii de credite, programele bugetare, eligibilitatea cheltuielilor, cofinanțarea sau metodologia de calcul. În aceste condiții se arată că legea a fost adoptată pe baza unei finanțări eventuale și nedeterminate. Vidul privește procedura de adoptare și afectează legea în ansamblul său, întrucât obligațiile și mecanismele financiare sunt distribuite atât în corpul legii, cât și în anexele care constituie obiectul său unic.

6. De asemenea, se mai arată că, prin adoptarea legii criticate, Parlamentul s-a subrogat în atribuțiile Guvernului, în condițiile în care delimitarea atribuțiilor între Parlament și Guvern este funcțională. Parlamentul stabilește cadrul normativ general, drepturile, obligațiile, garanțiile și limitele acțiunii publice. Guvernul selectează și coordonează opțiunile de politică publică, prioritizează, repartizează responsabilități, planifică resurse, fixează calendare și monitorizează implementarea în limitele legii. În Decizia nr. 384 din 29 mai 2019, paragrafele 35-37 și 53, Curtea Constituțională a statuat că acceptarea exercitării discreționare a competenței legislative în domenii aparținând actelor infralegale, administrative ar transforma Parlamentul într-o autoritate publică executivă și ar încălca principiul separației puterilor în stat. Principiul a fost reiterat în jurisprudența ulterioară și este direct aplicabil unei legi al cărei obiect exclusiv este aprobarea unui program administrativ complet. Or, anexele la legea criticată stabilesc acțiuni, rezultate, ținte, responsabilități instituționale, surse de finanțare, indicatori și periodicitatea monitorizării. Planul este declarat chiar în cuprinsul Strategiei ca fiind „instrumentul operațional de implementare”, element care ține de conducerea administrației și de organizarea executării legilor. Constituția nu împiedică Parlamentul să stabilească obiective naționale în materia mediului și nici să

adopte o lege-cadru a biodiversității. Viciul constă în faptul că în locul unor norme generale privind procedurile, drepturile proprietarilor, criteriile de compensare, finanțarea și controlul jurisdicțional, legiuitorul a aprobat integral documentul de management strategic și planul de lucru al executivului. Art. 65 alin. (2) lit. f) din Constituție, care atribuie expres Parlamentului, în ședință comună, aprobarea Strategiei naționale de apărare a țării, are valoare sistematică: atunci când constituantul a dorit aprobarea parlamentară a unui document strategic, a prevăzut-o explicit și a stabilit procedura corespunzătoare. Această dispoziție nu creează singură o interdicție absolută pentru orice document strategic, dar confirmă necesitatea respectării delimitării funcționale dintre politica legislativă și planificarea executivă.

7. Cu privire la criticile de neconstituționalitate intrinsecă se susține nerespectarea cerințelor de calitate a legii din perspectiva faptului că art. 1 alin. (2) din legea criticată afirmă că Strategia și Planul au caracter programatic și nu pot constitui temelie direct pentru obligații, interdicții ori restrângeri fără adoptarea unor măsuri legislative distincte, art. 6 declară însă aceleași documente parte integrantă din lege, iar, în plus, art. 1 alin. (5)-(7) impune raportarea implementării, publicarea proiectelor finanțate, evaluarea indicatorilor și prezentarea actualizărilor către Parlament. Calificarea anexelor la legea criticată ca fiind programatice nu înlătură viciul de constituționalitate, întrucât, dacă anexele sunt obligatorii, Parlamentul a adoptat un program executiv și a limitat marja de apreciere a Guvernului. Dacă anexele sunt lipsite de caracter normativ, aprobarea lor prin lege nu instituie reguli juridice și transformă legea într-un vehicul de consacrare politică, incompatibil cu exigențele art. 1 alin. (5) din Constituție. Eticheta de „programatic” nu poate schimba natura materială a actului și nici nu poate neutraliza efectele art. 6 din legea criticată. Mai mult, noțiunea de „măsuri legislative distincte” este neclară: nu se precizează dacă include actele normative ale Guvernului ori numai legile adoptate de Parlament. Art. 2 din legea criticată folosește un alt prag — „bază legală expresă” —, iar art. 5 din lege stabilește că „numai prin lege” se adoptă măsurile care depășesc cerințele europene. Cele trei sintagme nu sunt corelate și lasă incertă competența de implementare.

8. Lipsa de claritate, coerență și normativitate a legii criticate este susținută și din perspectiva faptului că anexa nr. I la aceasta păstrează chiar elementele de identificare ale unui studiu realizat în cadrul unui contract, cu beneficiar, prestator și date de revizie. Anexa nr. I la legea criticată conține diagrame, grafice, bibliografie, trimiteri la pagini de internet, evaluări descriptive și recomandări. Anexa nr. II la legea criticată este un instrument tabelar de management, cu acțiuni, responsabili, perioade, surse de finanțare și indicatori. O anexă legislativă poate conține, desigur, tabele ori elemente tehnice. În cauză, însă, problema nu este forma tabelară în sine, ci încorporarea integrală a unui raport de politici publice de amploare, fără separarea constatărilor științifice, a opțiunilor politice, a recomandărilor și a normelor juridice. Destinatarii nu pot determina care enunțuri sunt obligatorii și care reprezintă numai obiective sau explicații.

9. Totodată, art. 3 din legea criticată se referă la un aviz consultativ, care este o manifestare de opinie; o hotărâre cu caracter normativ este un act administrativ adoptat prin deliberare și vot, supus publicării, controlului de legalitate și contenciosului administrativ. Or, textul cere ca avizul să fie exprimat printr-un act normativ, dar atribuie inexistenței actului efectul unui aviz favorabil. Ficțiunea nu precizează dacă se consideră emis un aviz, adoptată o hotărâre ori numai îndeplinită o condiție procedurală. Nu sunt definite „măsurile care produc efecte asupra comunităților”, autoritatea competentă, documentația, momentul solicitării, consecințele

unui aviz negativ, procedura aplicabilă atunci când măsura afectează mai multe unități administrativ-teritoriale și raportul cu evaluarea de mediu, evaluarea adecvată ori autorizarea, astfel încât norma este susceptibilă de aplicări divergente și arbitrar.

10. Art. 5 din legea criticată utilizează un standard european nedeterminat și mobil, întrucât sintagma „actele obligatorii ale Uniunii Europene în materie” nu identifică actele, domeniul material, data de referință sau metoda de comparație. Dreptul Uniunii cuprinde regulamente, directive care lasă statelor marje de alegere, decizii cu destinatari determinați și obligații rezultate din jurisprudență. Nu se poate stabili cu suficientă precizie când o măsură „depășește” cerințele europene și când devine necesară o nouă lege. Trimiterea este dinamică: modificarea ulterioară a dreptului Uniunii poate schimba implicit domeniul rezervat legii, fără intervenția legiuitorului. Totodată, art. 5 rezervă Parlamentului inclusiv măsuri tehnice ori administrative care ar putea aparține, în cadrul legii, Guvernului sau autorităților de specialitate. Rezultatul perpetuează confuzia de competență pe care pretinde să o remedieze.

11. În același timp, alte noțiuni esențiale din legea criticată sunt lipsite de criterii operaționale. Cu titlu de exemplu se menționează art. 1 alin. (4), care se referă la „proiecte de interes strategic național ori european” și la interdicția „suspendării sau blocării”, fără să definească autoritatea care constată caracterul strategic, procedura, efectele ori raportul cu evaluările de mediu. Art. 2 condiționează compensațiile prin formula „după caz”, fără criterii de identificare a cazurilor, de evaluare a prejudiciului și de stabilire a procedurii de plată. Clauzele generale nu oferă garanții efective și nu pot substitui o reglementare completă.

12. Se mai susține că încorporarea documentului administrativ în lege restrânge controlul judecătoresc, întrucât art. 126 alin. (6) din Constituție garantează controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, iar art. 21 și 52 din Legea fundamentală protejează persoana vătămată printr-un asemenea act. O hotărâre a Guvernului de aprobare a Strategiei și a Planului ar putea fi atacată direct sub aspectul competenței, procedurii, motivării, proporționalității și conformității cu legea. În Decizia nr. 457 din 25 iunie 2020, paragrafele 42, 54, 58 și 60, Curtea Constituțională a reținut că hotărârile Guvernului sunt expresia competenței originare a executivului, că Parlamentul nu își poate atribui discreționar controlul ori modificarea unor acte administrative secundare și că un act hibrid, rezultat din confuzia atribuțiilor, generează incertitudine inclusiv din perspectiva art. 126 alin. (6), cu consecința încălcării art. 21 și 52 din Constituție. Prin transformarea documentului administrativ în anexă legislativă, controlul direct este înlăturat. Instanța de contencios administrativ nu poate suspenda ori anula o dispoziție legislativă și nu poate examina legalitatea procesului de planificare în condițiile dreptului comun. Excepția de neconstituționalitate este incidentală, are un obiect și remedii diferite și nu constituie un substitut echivalent pentru acțiunea directă. Posibilitatea contestării actelor subsecvente nu repară această pierdere. Instanța va putea controla, eventual, un ordin, o autorizație ori o hotărâre individuală, dar nu va putea cenzura direct premisele, țintele, calendarul și repartizarea responsabilităților consacrate prin anexa legislativă care orientează actul subsecvent.

13. Se mai arată că art. 3 din legea criticată afectează caracterul deliberativ și autonomia autorităților locale, având în vedere că, potrivit art. 120-122 din Constituție, consiliile locale și consiliile județene sunt autorități administrative autonome, alese și colegiale, iar Codul administrativ le califică drept autorități deliberative. Prin Decizia nr. 25 din 16 ianuarie 2019, Curtea Constituțională a reiterat că un consiliu local este un organ deliberativ colegial prin care se realizează autonomia locală. Art. 3 din lege impune pronunțarea prin hotărâre normativă, dar

permite ca lipsa deliberării și a votului să producă efectul unui aviz favorabil. Or, tăcerea nu poate echivala cu voința juridică a unui organ colegial, mai ales atunci când legea însăși cere forma unei hotărâri normative. Sunt eludate dezbaterile, votul, motivarea, publicitatea și controlul de legalitate care caracterizează actul deliberativ. În plus, procedura este aplicabilă nediferențiat consiliilor comunale, orașenești, municipale și județene, fără reguli pentru suprapunerea competențelor ori pentru măsurile cu efecte interjudețene. În consecință, textul încalcă atât art. 1 alin. (5) din Constituție, prin imprecizie, cât și art. 120 alin. (1), art. 121 și 122 din Legea fundamentală, prin alterarea modului constituțional de formare a voinței autorităților deliberative.

14. În același timp, menținerea soluției funcționale criticate — aprobarea legislativă a unui document executiv și schimbarea regimului său jurisdicțional — în pofida jurisprudenței Curții Constituționale, amintită, de altfel, în cuprinsul avizului Consiliului Legislativ (deciziile nr. 384 din 29 mai 2019 și nr. 457 din 25 iunie 2020), întărește concluzia încălcării dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 1 alin. (4), art. 21, 52, 61, 102, 108 și art. 126 alin. (6), interpretate în lumina art. 147 alin. (4) din Constituție.

15. În final, se arată că obiectul unic al legii criticate este aprobarea Strategiei și a Planului. Art. 1 alin. (1) și art. 4 din lege le aprobă, art. 6 din lege încorporează anexele, iar celelalte dispoziții încearcă să organizeze ori să limiteze implementarea acestora. Fără anexe, legea nu mai are obiect autonom; fără corpul legii, anexele nu dobândesc vehiculul juridic urmărit. Viciul de competență și cel privind controlul judecătoresc afectează chiar operațiunea legislativă de bază. Viciul fiscal privește atât corpul legii, cât și planul finanțat. Deficiențele de calitate sunt distribuite în art. 1, 3, 5, 6 și în anexele la lege. Eliminarea unei singure sintagme nu poate restabili identitatea normativă și separația funcțională a puterilor. O soluție constituțională presupune separarea celor două niveluri: Parlamentul poate adopta, dacă apreciază necesar, o lege-cadru cu norme generale privind drepturile, garanțiile, procedurile, finanțarea și controlul; Guvernul poate aproba și actualiza strategia și planul operațional, în limitele legii și sub controlul instanțelor de contencios administrativ.

16. Cu referire la respectarea dreptului Uniunii Europene, se arată că art. 1 alin. (4) din legea criticată prevede că Strategia nu poate conduce la suspendarea sau blocarea proiectelor strategice în energie, transporturi, agricultură și infrastructură decât după o evaluare individuală și motivată. Această normă este compatibilă cu dreptul Uniunii Europene numai dacă este interpretată în sensul că niciun proiect declarat strategic nu este exceptat de la evaluarea adecvată prevăzută de art. 6 alin. (3) din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor și a speciilor de faună și floră sălbatică (*Directiva Habitate*). Dreptul Uniunii Europene impune evaluarea oricărui plan sau proiect susceptibil să producă efecte semnificative asupra unui sit Natura 2000. Autorizarea este posibilă numai dacă nu este afectată integritatea sitului sau, în condițiile restrictive ale art. 6 alin. (4), dacă sunt demonstrate lipsa alternativelor, motive imperative de interes public major și măsuri compensatorii. Prin urmare, sintagma „proiect strategic” nu poate crea o prezumție de autorizare și nu poate reduce standardul european de evaluare.

17. Se mai susține că art. 5 din legea criticată stabilește că anexele nu pot introduce obligații sau restricții care depășesc cerințele actelor obligatorii ale Uniunii Europene, iar măsurile suplimentare pot fi instituite numai prin lege. Problema este că art. 193 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene permite statelor membre să mențină sau să introducă măsuri de protecție a mediului mai stricte decât standardul european, dacă sunt compatibile cu tratatele și sunt notificate Comisiei

Europene. Art. 5 din legea criticată nu este automat contrar dreptului Uniunii Europene, deoarece nu interzice absolut măsurile mai stricte, ci le condiționează de adoptarea unei legi. Cu toate acestea, creează impresia greșită că dreptul Uniunii Europene reprezintă un plafon, nu un standard minim; poate bloca măsuri administrative urgente sau tehnice; poate împiedica adaptarea rapidă la evoluția științifică ori la situația unor habitate; îngreunează exercitarea competenței recunoscute României de art. 193 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. O formulare conformă ar fi trebuit să permită măsuri mai stricte „în condițiile Constituției, ale dreptului Uniunii Europene și ale legii”, fără să impună pentru orice măsură suplimentară adoptarea unei noi legi parlamentare.

18. În același timp, Regulamentul (UE) 2024/1.991 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2024 privind restaurarea naturii și de modificare a Regulamentului (UE) 2022/869 impune fiecărui stat să pregătească și să transmită Comisiei Europene un proiect de plan național de refacere a naturii, într-un format european uniform, până la 1 septembrie 2026. Strategia poate constitui un document-suport, dar nu înlocuiește automat planul național de refacere cerut de regulament. România trebuie să demonstreze separat că: planul european este elaborat în formatul obligatoriu; obiectivele și suprafețele sunt cuantificate; finanțarea și monitorizarea sunt conforme; documentul este transmis Comisiei Europene în termen. Adoptarea legii criticate nu este, singură, suficientă pentru îndeplinirea obligației europene.

19. 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.

20. Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

21. La data de 10 august 2026, Curtea, în conformitate cu dispozițiile art. 76 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a solicitat Senatului copia adresei prin care s-a solicitat punctul de vedere/informarea Guvernului în cadrul procedurii legislative a inițiativei cu titlul *Propunere legislativă privind aprobarea Strategiei naționale și a Planului de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026-2030* (L455/2026).

22. Prin Adresa înregistrată la Registratura jurisdicțională a Curții Constituționale cu nr. 13.820 din 10 august 2026, secretarul general al Senatului a transmis răspunsul la solicitarea formulată.

23. La termenul de judecată fixat pentru data de 12 august 2026, Curtea, având în vedere cererea de amânare a dezbaterilor, a amânat dezbaterile asupra cauzei pentru data de 17 august 2026, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, înscrisul depus la dosarul cauzei, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

24. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea privind aprobarea Strategiei naționale și a Planului național de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026-2030, care are următorul cuprins:

„Art. 1. — (1) Se aprobă *Strategia națională pentru conservarea biodiversității 2026-2030, prevăzută în anexa nr. 1. Implementarea Strategiei naționale se realizează cu respectarea principiilor proporționalității, securității juridice, dezvoltării durabile, dreptului de proprietate și libertății economice.*

(2) *Strategia națională și Planul național de acțiune au caracter programatic și nu pot constitui temei direct pentru instituirea de obligații, interdicții sau restrângeri ale exercițiului unor drepturi fără adoptarea unor măsuri legislative distincte.*

(3) *Măsurile prevăzute în Planul național de acțiune care afectează activități economice sau dreptul de proprietate se aplică numai după realizarea unei analize de impact economic și social și organizarea consultării publice.*

(4) *Aplicarea Strategiei naționale nu poate conduce la suspendarea sau blocarea proiectelor de interes strategic național ori european în domeniul energiei, transporturilor, agriculturii și infrastructurii decât în baza unei evaluări individuale și motivate, realizate potrivit legii.*

(5) *Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor prezintă anual Parlamentului un raport privind implementarea Strategiei naționale, gradul de realizare a indicatorilor, sursele de finanțare utilizate și impactul economic și social al măsurilor adoptate.*

(6) *Toate proiectele finanțate pentru implementarea Strategiei naționale se publică într-un registru electronic care cuprinde beneficiarii, valoarea finanțării, indicatorii și stadiul implementării.*

(7) *Strategia națională se evaluează la fiecare doi ani, iar Guvernul prezintă Parlamentului propuneri de actualizare atunci când indicatorii de implementare ori evoluția contextului european impun revizuirea acestora.*

Art. 2. — Implementarea Strategiei naționale nu poate determina instituirea unor restricții suplimentare asupra proprietății private, utilizării terenurilor sau desfășurării activităților economice legale fără existența unei baze legale exprese, respectarea principiului proporționalității și acordarea, după caz, a măsurilor compensatorii prevăzute de lege.

Art. 3. — Autoritățile publice competente au obligația solicitării unui aviz consultativ, prin hotărâre de consiliu comunal/orășenesc/municipal/județean, după caz, cu caracter normativ, anterior adoptării măsurilor prevăzute în Planul național de acțiune care produc efecte asupra comunităților locale/județene. Consiliul are obligația de a se pronunța prin hotărâre în maximum 60 de zile de la data solicitării transmise de autoritatea publică competentă. Neadoptarea hotărârii de consiliu în termenul stabilit echivalează cu un aviz favorabil.

Art. 4. — Se aprobă Planul național de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026-2030, prevăzut în anexa nr. II.

Art. 5. — Măsurile prevăzute în anexe nu pot institui în sarcina persoanelor fizice și juridice obligații, restricții sau sarcini financiare care depășesc cerințele rezultate din actele obligatorii ale Uniunii Europene în materie. Măsurile care depășesc aceste cerințe se pot institui numai prin lege, cu întocmirea analizei de impact potrivit art. 30 și 31 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cuprinzând evaluarea efectelor asupra sectorului energetic, al transporturilor și al construcțiilor.

Art. 6. — Anexele nr. I și II fac parte integrantă din prezenta lege."

25. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele cuprinse în art. 1 alin. (3) referitor la statul de drept, alin. (4) privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat și alin. (5) referitor la principiul legalității în componenta privind calitatea legii, art. 21 — *Accesul liber la justiție*, art. 52 — *Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*, art. 61 alin. (1) privind rolul Parlamentului, art. 65 alin. (2) lit. f) referitor la aprobarea strategiei naționale de apărare a țării în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului, art. 102 alin. (1) privind rolul Guvernului, art. 108 alin. (2) referitor la organizarea executării legilor, art. 111 alin. (1) privind informarea Parlamentului, art. 120 alin. (1) referitor la principiile administrației publice, art. 121 — *Autorități comunale*

și orășenești, art. 122 — *Consiliul județean*, art. 126 alin. (6) privind controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, art. 138 alin. (5) referitor la stabilirea sursei de finanțare a cheltuielilor bugetare, precum și în art. 147 alin. (4) privind efectele deciziilor Curții Constituționale.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

26. 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 legii sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordinea antereferință, 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).

27. 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 un număr de 53 de deputați.

28. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, 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.

29. 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 4 august 2026, după care a fost trimisă Camerei Deputaților, care a adoptat-o, în calitate de Cameră decizională, în procedură de urgență, la data de 5 august 2026. La aceeași dată, 5 august 2026, având în vedere deosebirea majoră de conținut și existența unei configurații deosebite, semnificativ diferite, între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, legea criticată a fost retrimisă Senatului, în vederea dezbaterii în procedură de urgență, care a adoptat-o în data de 6 august 2026. La data de 6 august 2026, 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 8 august 2026 a fost trimisă Președintelui României pentru promulgare.

30. Sesizarea a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 7 august 2026, așadar în interiorul termenului legal de 2 zile de la data depunerii legii adoptate în procedură de urgență la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului. Ca atare, luând act de faptul că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în termenul prevăzut de art. 15 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 47/1992, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional [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 70, prima ipoteză, potrivit căreia „(...) o sesizare a Curții Constituționale

(i) va fi întotdeauna admisibilă dacă se realizează în interiorul termenelor legale de 5 zile, respectiv 2 zile, prevăzute de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 (...)].

31. Sub aspectul obiectului sesizării, Curtea constată că aceasta vizează 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. Ca atare, sesizarea este și sub acest aspect admisibilă.

32. În consecință, nefiind incident niciun fine de neprimire a 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) Parcurusul legislativ de adoptare a legii criticate

33. 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 Propunerea legislativă privind aprobarea Strategiei naționale și a Planului național de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026-2030, inițiată de 26 de deputați și senatori, a fost înaintată Senatului, în calitate de primă Cameră sesizată, fiind înregistrată pentru dezbatere în data de 28 iulie 2026. În data de 4 august 2026, propunerea legislativă a fost adoptată, în procedură de urgență, de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată (81 de voturi pentru, 33 de voturi contra și 9 abțineri), fără a se aduce modificări și/sau completări formei propuse de inițiatori, și a fost înaintată spre dezbatere Camerei Deputaților. În data de 4 august 2026, proiectul de lege, în forma adoptată de Senat, a fost prezentat în Biroul permanent al Camerei Deputaților, s-a 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 5 august 2026, Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, în temeiul art. 75 și al art. 76 alin. (2) din Constituție, a adoptat Legea privind aprobarea Strategiei naționale și a Planului național de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026-2030 (177 de voturi pentru, 79 de voturi contra și 11 abțineri), cu modificări și completări față de forma adoptată de Senat. În consecință, având în vedere deosebirea majoră de conținut și existența unei configurații deosebite, semnificativ diferite, între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, legea criticată a fost retrimisă Senatului, în vederea dezbaterii în procedură de urgență, care a adoptat-o în data de 6 august 2026, fiind trimisă spre promulgare Președintelui României în data de 8 august 2026.

(3) Analiza obiecției de neconstituționalitate

(3.1.) Criticile de neconstituționalitate extrinsecă referitoare la faptul că nu a fost stabilită sursa de finanțare a cheltuielilor bugetare pe care le implică legea criticată

34. Examinând criticile de neconstituționalitate extrinsecă formulate prin raportare la dispozițiile cuprinse în art. 111 alin. (1) și în art. 138 alin. (5), Curtea constată că acestea sunt expuse din perspectiva „inexistenței fișei financiare”. În jurisprudența Curții Constituționale referitoare la art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5) din Constituție (spre exemplu, Decizia nr. 58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 205 din 13 martie 2020, paragrafele 46, 52-54), Curtea a constatat că art. 111 stabilește, pe de o parte, obligația Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice de a prezenta informațiile și documentele necesare actului legiferării și, pe de altă parte, modalitatea de obținere a acestor informații, respectiv la cererea Camerei Deputaților, a Senatului sau a comisiilor parlamentare, prin intermediul președinților acestora. Din aceste dispoziții rezultă că legiuitorul constituant a dorit să consacre garanția constituțională a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce

în sarcina celor două autorități publice (a se vedea și Decizia nr. 515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1195 din 14 decembrie 2004). Curtea a mai reținut că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art. 138 alin. (2), care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabilii modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate (a se vedea și Decizia nr. 1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 802 din 23 noiembrie 2007).

35. Cu privire la dispozițiile constituționale cuprinse în art. 138 alin. (5), Curtea a statuat că obligativitatea indicării sursei de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare, prevăzută de norma constituțională, constituie un aspect distinct de cel al lipsei fondurilor pentru susținerea finanțării din punct de vedere bugetar. Art. 138 alin. (5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocăției bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea acesteia, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (a se vedea și Decizia nr. 36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 75 din 11 aprilie 1996). Așadar, norma constituțională nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar. Prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160 din 2 martie 2016, Curtea a reținut că verificarea indicării sursei de finanțare pentru realizarea cheltuielii bugetare se poate realiza doar prin raportare la prevederile legale cuprinse în art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 597 din 13 august 2002, și în art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 472 din 4 iunie 2020, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare și care îi conferă acesteia un caracter complex, dat de efectele financiare asupra bugetului general consolidat. Aceasta trebuie să cuprindă, potrivit legii, schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar. În ceea ce privește incidența dispozițiilor care impun solicitarea fișei financiare, Curtea a stabilit că, atâta vreme cât dispozițiile legale generează impact financiar asupra bugetului de stat, obligația solicitării fișei financiare incumbă tuturor inițiatorilor proiectului/propunerii legislative, iar dacă acestea sunt rezultatul unor amendamente admise în cadrul procedurii legislative, prima Cameră sesizată sau Camera decizională, după caz, are obligația de a solicita fișa financiară (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 764 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 104 din 7 februarie 2017, paragraful 23).

36. Din analiza jurisprudenței menționate rezultă că atât obligația Parlamentului de a solicita o informare din partea Guvernului, în temeiul art. 111 alin. (1) teza a doua din Constituție, cât și obligația inițiatorilor proiectului de lege/prounerii legislative de a solicita fișa financiară în care se indică sursa de finanțare a cheltuielilor previzionate odată cu intrarea în vigoare a noului act normativ, care are ca temei art. 138 alin. (5) din Constituție, vizează un act normativ care afectează prevederile bugetului de stat: *„implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat”* (art. 111), respectiv implică *„o cheltuială bugetară”* (art. 138).

37. Or, este evident că o strategie națională, indiferent de domeniul de aplicare, care se întinde pe parcursul a cinci ani are impact bugetar, astfel încât cade sub incidența prevederilor art. 111 alin. (1) și ale art. 138 alin. (5) din Constituție. În aceste condiții, având în vedere și corespondența înregistrată la dosarul cauzei, Curtea constată că Senatul a solicitat, prin Adresa nr. B447 din 29 iulie 2026, ca Guvernul să comunice, pe de o parte, punctul de vedere și informarea asupra implicațiilor bugetare, în conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și ale Legii nr. 314/2003 pentru modificarea art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 506 din 14 iulie 2003, precum și, pe de altă parte, fișa financiară, în conformitate cu prevederile art. 15 din Legea nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 15 din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare. În consecință, având în vedere jurisprudența Curții Constituționale în materie, rezultă că, din punct de vedere formal, a fost respectată cerința solicitării fișei financiare și a informării asupra implicațiilor bugetare, fiind astfel respectate imperativele constituționale ale art. 111 alin. (1) și ale art. 138 alin. (5).

(3.2.) Criticile de neconstituționalitate extrinsecă referitoare la încălcarea prevederilor art. 1 alin. (4) privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat din perspectiva reglementării prin act normativ de nivelul legii

38. Analizând criticile de neconstituționalitate extrinsecă formulate prin raportare la dispozițiile constituționale cuprinse în art. 1 alin. (4), Curtea constată că se invocă, în esență, faptul că adoptarea unei strategii de acțiune și a unui plan de acțiune nu se poate face prin lege, ci prin hotărâre a Guvernului. În acest sens, Curtea reține că într-o jurisprudență constantă a statuat 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, fiind dreptul suveran al legiuitorului de a aprecia întinderea și amploarea măsurilor pe care le stabilește prin lege, iar sub aspectele practice pe care le-ar presupune o apreciere asupra oportunității vreunei măsuri, Curtea nu numai că nu s-ar putea pronunța, dar, în principiu, n-ar putea să completeze sau să schimbe măsuri legislative existente, devenind astfel „legislator pozitiv”. În acest sens sunt și dispozițiile art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, potrivit cărora *„Curtea Constituțională se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa prevederile supuse controlului”* (a se vedea, de exemplu, Decizia nr. 483 din 11 decembrie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 105 din 4 februarie 2004).

39. Pe de altă parte, în ceea ce privește documentele de politici publice, cadrul normativ incident în materie, în dezvoltarea normelor constituționale de referință care configurează rolul Guvernului, este dat de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019, Hotărârea Guvernului nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 685 din 29 iulie 2005,

Hotărârea Guvernului nr. 870/2006 privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 637 din 24 iulie 2006, și Hotărârea Guvernului nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 319 din 14 mai 2009. Astfel, Codul administrativ stabilește, în mod expres, competența Guvernului de a aproba, prin hotărâre, strategiile, programele și metodologiile, pe domenii de activitate [art. 25 lit. e)], corolar al funcției de reglementare, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice. Totodată, în sensul actelor normative menționate, documentele de politici publice sunt instrumentele de decizie prin intermediul cărora sunt identificate posibilele soluții pentru rezolvarea problemelor de politici publice și poate fi vorba despre strategie, plan sau propunere de politici publice. *Strategia* este un document de politici publice pe termen mediu și lung care definește, în principiu, politica Guvernului cu privire la un anumit domeniu de politici publice în care se impune luarea unor decizii privind o sferă largă de problematice, *planul* stabilește pașii concreți, termenele și responsabilitățile de aplicare, iar *propunerea de politici publice* este documentul tehnic ce fundamentează o nouă măsură și analizează opțiunile de rezolvare a unei problematice.

40. Prin urmare, din perspectiva criticii de neconstituționalitate formulate, se pune problema dacă soluțiile normative ce fac obiectul legii criticate trebuiau să fie reglementate exclusiv prin hotărâre a Guvernului.

41. Curtea observă că, potrivit jurisprudenței sale, competența originară a Guvernului, autoritate executivă, este prevăzută în art. 108 alin. (2) din Constituție și privește organizarea executării legilor — acte de reglementare primară —, prin emiterea de hotărâri, care sunt acte normative de reglementare secundară. Hotărârile Guvernului sunt acte administrative normative sau individuale, emise în scopul bunei administrări a executării cadrului normativ primar, ce reclamă stabilirea de măsuri și reguli subsecvente care să asigure corecta aplicare a acestuia. Hotărârile se adoptă întotdeauna în baza legii, *secundum legem*, și asigură aplicarea sau aducerea la îndeplinire a legilor (Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 145 din 27 februarie 2017, paragraful 89).

42. Relațiile sociale sunt reglementate primar prin legi/ordonanțe de urgență/ordonanțe, în timp ce actele administrative cu caracter normativ pot organiza punerea în executare sau executarea acestora, după caz, fără ca ele însele să fie izvor primar de drept. Reglementarea unor norme primare în corpul unui act de reglementare secundară reprezintă o contradicție în termeni. Astfel, acest din urmă act trebuie să se limiteze strict la organizarea punerii în executare sau la executarea dispozițiilor primare, și nu să reglementeze el însuși astfel de dispoziții. De aceea, actele administrative cu caracter normativ, fie hotărâri ale Guvernului, fie ordine ale miniștrilor, nu pot, prin conținutul lor normativ, să excedeze domeniului organizării executării actelor de reglementare primară [art. 108 alin. (2) din Constituție], respectiv al executării acestora sau a hotărârilor Guvernului (art. 77 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010), după caz, pentru că, printr-un atare procedeu, s-ar ajunge la modificarea/completarea însăși a legii (Decizia nr. 498 din 17 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 650 din 26 iulie 2018, paragraful 57). Totodată, autoritatea administrativă emitentă este ținută de

aceeași obligație de a nu reglementa norme cu caracter primar prin acte de punere în executare a legilor, indiferent dacă acestea sunt hotărâri ale Guvernului, ordine ale ministrului sau alte categorii de acte. Astfel fiind, trimiterea pe care legea o face la o hotărâre a Guvernului sau la un ordin al ministrului nu poate fi echivalată, *de plano*, cu transformarea acestor acte în izvoare primare de drept (Decizia nr. 16 din 19 ianuarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 59 din 19 ianuarie 2022, paragraful 19).

43. Ca atare, având în vedere reperatele jurisprudențiale susmenționate, Curtea constată că, de principiu, o competență de reglementare exclusivă dată de legiuitor Guvernului nu poate fi înlăturată prin adoptarea unei legi de către Parlament în calitate de unică autoritate legiuitoare a țării decât în circumstanțe cu totul excepționale. Or, în cauză, Curtea observă că o astfel de ipostază este determinată de întrunirea cumulativă a două condiții: pe de o parte, actualul Guvern funcționează în temeiul art. 110 alin. (4) din Constituție și *„îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern”*, iar, pe de altă parte, se pune problema adoptării unui nou instrument de politică publică.

44. În ceea ce privește prima condiție enunțată, având în vedere faptul că Legea fundamentală nu oferă niciun reper cu privire la înțelesul noțiunii de „acte necesare pentru administrarea treburilor publice”, Curtea observă că există o singură referință legală în acest sens, cuprinsă în dispozițiile art. 37 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, potrivit căreia Guvernul (demis prin moțiune de cenzură) nu poate promova politici noi, nu poate emite ordonanțe sau ordonanțe de urgență și nu poate iniția proiecte de lege. Prin urmare, ținând cont de tipurile de acte pe care le poate adopta Guvernul în temeiul art. 108 alin. (1) din Legea fundamentală, respectiv hotărâri și ordonanțe (fie simple, fie de urgență), rezultă în mod necesar că un Guvern demis prin moțiune de cenzură nu mai poate adopta decât hotărâri de Guvern, expresie a competenței originare a Guvernului aferentă rolului său de autoritate publică a puterii executive.

45. În acest context, Curtea subliniază că adoptarea Strategiei naționale și a Planului național de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026-2030 reprezintă un jalon asumant de România prin Planul național de redresare și reziliență (PNRR, „Jalonul 31”), în cadrul componentei de mediu, cu termen de implementare până la data de 1 septembrie 2026, iar neîndeplinirea jalonului ar putea afecta finanțări substanțiale pentru România din fondurile europene. Aceste instrumente de politică publică se subsumează unui cadru reglementat la nivelul Uniunii Europene, astfel încât actul normativ național trebuie să urmărească obiective compatibile cu Strategia Uniunii Europene privind biodiversitatea, cu Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice (*Directiva Păsări*) și Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor și a speciilor de faună și floră sălbatică (*Directiva Habitate*), cu Regulamentul UE 2024/1991 privind restaurarea naturii și de modificare a Regulamentului (UE) 2022/869, respectiv cu obligațiile privind evaluarea de mediu și arile Natura 2000.

46. Curtea observă că, în România, cadrul normativ național în domeniul protecției naturii, compatibilizat cu cerințele Uniunii Europene, a fost adoptat cu aproape două decenii în urmă, în condițiile în care temeiul pentru adoptarea actelor normative în domeniul este reprezentat de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 442 din 29 iunie 2007, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 49/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I,

nr. 262 din 13 aprilie 2011. Însă Strategia națională și Planul național de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026-2030 sunt instrumente de politică publică prin care se pune în practică Strategia Uniunii Europene privind biodiversitatea pentru 2030, care schițează poziția Uniunii Europene privind cadrul post-2020 în materie de biodiversitate, și al căror obiectiv este de a pune biodiversitatea Europei pe calea redresării până în 2030, în beneficiul naturii, al oamenilor și al climei. În consecință, Curtea reține că atât strategia anterioară, cât și planul de acțiune aferent se încadrează noțional în ceea ce reprezintă o „politică nouă” pe care, în temeiul art. 37 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ un **Guvern demis nu o poate promova pe calea unei hotărâri de Guvern**. În consecință, în condițiile în care la data de 5 mai 2026, actualul Guvern și-a încetat mandatul, ca urmare a adoptării moțiunii de cenzură, de la acea dată aflându-se în situația prevăzută de art. 110 alin. (4) din Constituție, în prezent, în fapt, nu se poate prevedea un termen scurt sau o dată certă la care ar urma să funcționeze un Guvern cu puteri depline și care ar putea adopta o hotărâre de Guvern în aplicarea funcției sale proprii de reglementare, astfel încât singura modalitate de legiferare care să permită și respectarea datei-țintă de 1 septembrie 2026 este adoptarea unei legi de către Parlament. Acesta, în calitate de unică autoritate legiuitoare a țării, are, de principiu, obligația constituțională de a legifera în orice domeniu și în privința oricărui raport juridic reflectat din viața socială, economică, culturală, juridică a statului, deținând, prin voința Adunării Constituante, monopol de legiferare. Totodată, se încadrează în marja de apreciere a Parlamentului faptul că acesta a considerat ca fiind necesară și oportună legiferarea Strategiei naționale și a Planului național de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026-2030. Legiuitorul constituant a dat în mod expres în sarcina Parlamentului doar aprobarea strategiei naționale de apărare a țării [art. 65 alin. (2) lit. f) din Constituție], însă aceasta nu echivalează cu o interdicție absolută de reglementare de către forul legislativ a situațiilor excepționale, cum este, în speță, aceea în care un Guvern demis prin moțiune de cenzură ar trebui să promoveze o politică publică nouă.

47. Ca atare, Curtea constată că este neîntemeiată critica autorilor sesizării de neconstituționalitate referitoare la subrogarea Parlamentului în atribuțiile Guvernului, fiind respectate dispozițiile constituționale cuprinse în art. 1 alin. (3) și (4), art. 61 alin. (1), art. 65 alin. (2) lit. f), art. 102 alin. (1) și art. 108 alin. (2) din Legea fundamentală.

(3.3.) Critica de neconstituționalitate intrinsecă referitoare la nerespectarea cerințelor de calitate a legii

48. Examinând criticile autorilor obiecției de neconstituționalitate cu privire 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 aceștia 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 Curții Constituționale 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, precitată, și Decizia nr. 662 din 11 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 47 din 20 ianuarie 2015).

49. 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 2017, 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. ED. Cine Revue împotriva Belgiei*, paragraful 59).

50. 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 și previzibilității 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 sale fundamentale și constituie unul dintre principiile fundamentale ale statului de drept (hotărârile din 2 octombrie 2009, 10 octombrie 2011 și 16 iulie 2013, pronunțate în cauzele *Iordanov și alții împotriva Bulgariei*, paragraful 47, *Nedjet Şahin și Perihan Şahin împotriva Turciei*, paragraful 56, și *Remuszeko împotriva Poloniei*, paragraful 92).

51. Având în vedere aceste repere jurisprudențiale, Curtea constată că textele de lege criticate sunt clare, fluente și inteligibile, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce care să le împiedice în a fi aplicate. Curtea subliniază

că inserarea Strategiei naționale și a Planului național de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026-2030 în două anexe ale legii criticate reprezintă un element de tehnică legislativă care nu împietăză asupra coerenței textului normativ. Totodată, generalitatea legii nu presupune îndepărtarea de la standardele de calitate a legii impuse de Constituție. Astfel, obligația de adoptare a unor măsuri legislative viitoare, care pot fi promovate de legiuitorul primar sau de către cel delegat, invocarea unor proiecte de interes strategic național ori european, definite ca atare în instrumentele de prezentare și motivare ale proiectelor de acte normative care să permită identificarea lor de către orice persoană interesată, sau invocarea actelor obligatorii ale Uniunii Europene în materie, în condițiile în care, așa cum s-a arătat la pct. 3.2 din prezenta decizie, cele două instrumente de politică publică pun în practică politica Uniunii Europene în materia biodiversității, reprezintă aspecte care valorifică și dau substanță principiului generalității legii.

52. De altfel, funcția decizională acordată instanțelor servește tocmai la îndepărtarea îndoielilor ce ar putea exista în privința interpretării normelor, ținând cont de evoluțiile practicii cotidiene, cu condiția ca rezultatul să fie coerent, cu atât mai mult cu cât una dintre tehnicile-tip de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. De asemenea, numeroase legi se folosesc de eficacitatea formulelor mai mult sau mai puțin vagi pentru a evita o rigiditate excesivă și a se putea adapta la schimbările de situație (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 236 din 3 mai 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 774 din 3 august 2022, paragraful 18). Dreptul, ca operă a legiuitorului, nu poate fi exhaustiv, iar dacă este lacunar, neclar, sistemul de drept recunoaște judecătorului competența de a tranșa ceea ce a scăpat atenției legiuitorului, printr-o interpretare judiciară, cauzală a normei. Sensul legii nu este dat pentru totdeauna în momentul creării ei, ci trebuie să se admită că adaptarea conținutului legii se face pe cale de interpretare — ca etapă a aplicării normei juridice la cazul concret. Curtea reține, astfel, că interpretarea autentică, legală poate constitui o premisă a bunei aplicări a normei juridice, prin faptul că dă o explicație corectă înțelesului, scopului și finalității acesteia, însă legiuitorul nu poate și nu trebuie să prevadă totul. În mod concret, orice normă juridică, ce urmează să fie aplicată pentru rezolvarea unui caz concret, urmează să fie interpretată de instanțele judecătorești pentru a emite un act de aplicare legal (a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr. 489 din 30 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 661 din 29 august 2016, paragraful 62).

53. Legea dedusă controlului de constituționalitate nu este exclusă *de plano* de la interpretarea realizată de instanțele judecătorești cu privire la eventualele neclarități ale aplicării textelor, ci este susceptibilă de a fi contestată la instanțele de drept comun în măsura în care apare orice situație potențial litigioasă rezultată din aplicarea *in concreto* a legii.

54. În consecință, nu poate fi reținută critica de neconstituționalitate privind nerespectarea prevederilor art. 1 alin. (3) și (5), precum și ale art. 21 și 52 din Legea fundamentală.

(3.4.) Critica de neconstituționalitate intrinsecă referitoare la nerespectarea controlului judecătoresc al actelor administrative

55. Analizând critica autorilor obiecției de neconstituționalitate, Curtea reiterează că, așa cum s-a subliniat în jurisprudența sa, hotărârile Guvernului sunt acte administrative normative sau individuale, expresie a competenței originare a Guvernului, prevăzută în Constituție, tipică pentru rolul acestuia de autoritate publică a puterii executive. Organizarea executării legilor pe calea hotărârilor este un atribut exclusiv al Guvernului, neputând fi, în niciun caz, un atribut al Parlamentului care, de altfel, a adoptat legea/actul normativ principal. Potrivit regimului său constituțional, hotărârea Guvernului intervine atunci când executarea unor

prevederi ale legii reclamă stabilirea de măsuri sau reguli subsecvente. Ca urmare, hotărârile Guvernului se adoptă întotdeauna pe baza și în vederea executării legilor, urmărind punerea în aplicare sau ducerea la îndeplinire a acestora. Atunci când o hotărâre a Guvernului încalcă legea sau adaugă la dispozițiile legii, ea poate fi atacată în instanța de contencios administrativ în temeiul art. 52 și al art. 126 alin. (6) din Constituția României, republicată, și al dispozițiilor conținute în legea specială în materie, Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare (Decizia nr. 457 din 25 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 578 din 1 iulie 2020, paragraful 42).

56. Ca atare, aplicând aceste repere la prezenta cauză, în ceea ce privește critica autorilor obiecției de neconstituționalitate referitoare la nerespectarea controlului judecătoresc al actelor administrative, Curtea observă că, în realitate, aceștia nu reclamă imposibilitatea contestării „procedurii, motivării, proporționalității și conformității cu legea” ale Strategiei naționale și ale Planului național de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026-2030, ci reclamă faptul că aceste elemente nu pot fi invocate în fața instanțelor de drept comun. Însă toate aceste potențiale critici pot fi invocate și în fața instanței de contencios constituțional, prin raportare la textele constituționale incidente, ca efect al aprobării prin lege a instrumentelor de politică publică antereferte, care urmează să fie sesizată în temeiul art. 146 lit. a) din Legea fundamentală sau, după caz, pe calea excepției de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătorești ori direct de către Avocatul Poporului. În consecință, Curtea constată că autorii obiecției de neconstituționalitate sunt nemulțumiți, în realitate, de modalitatea de reglementare aleasă, ceea ce nu constituie *per se* un element de neconstituționalitate care să fie cenzurat de Curtea Constituțională, astfel încât critica nu poate fi reținută.

(3.5.) Critica de neconstituționalitate intrinsecă referitoare la afectarea caracterului deliberativ și a autonomiei autorităților locale

57. Analizând critica autorilor obiecției de neconstituționalitate cu privire la încălcarea prevederilor constituționale ale art. 120 alin. (1) referitor la principiile administrației publice, ale art. 121 — *Autorități comunale și orașenești* și ale art. 122 — *Consiliul județean*, Curtea observă că aceștia își fundamentează susținerile privind preținsa neconstituționalitate pe lipsa

deliberării și a votului în cadrul consiliului local și în cadrul consiliului județean în situația în care autoritățile publice competente le solicită avizul consultativ anterior adoptării măsurilor prevăzute în Planul național de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026-2030, măsuri care produc efecte asupra comunităților locale/județene, în condițiile în care acest aviz trebuie adoptat prin hotărâre cu caracter normativ. Or, Curtea reține că aceasta este o falsă problemă, iar critica de neconstituționalitate nu poate fi reținută, în condițiile în care, de esență hotărârile consiliilor locale și ale consiliilor județene este faptul că acestea sunt adoptate prin vot, indiferent de caracterul acestora. De altfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ prevede expres, la art. 139 alin. (1) și art. 182 alin. (1), că, în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, consiliul local/județean adoptă hotărâri, cu majoritate absolută sau simplă, după caz, fără să facă distincție între hotărâri cu caracter individual sau normativ.

58. Mai mult, cu privire la posibilitatea de control asupra actelor administrației publice locale, Curtea subliniază că prefectul, în virtutea calității sale de reprezentant al Guvernului pe plan local, are posibilitatea de a ataca în fața instanței de contencios administrativ actele administrative ale autorităților administrației publice locale ori județene, dacă le consideră nelegale. Această atribuție a prefectului se exercită în baza tutelei administrative, care „presupune dreptul de control al Guvernului sau al altei autorități a administrației statului asupra actelor autorităților locale alese, ce funcționează în virtutea principiului autonomiei locale” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 137 din 7 decembrie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 23 din 2 februarie 1995). Instituția tutelei administrative își găsește consacarea la nivel constituțional în art. 123 alin. (5) din Legea fundamentală, care stabilește că „prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept”. Astfel, într-un stat de drept este de neconceput ca un act ilegal al unei autorități locale să nu poată fi atacat în fața instanței judecătorești de către prefect, ca reprezentant al Guvernului, având în vedere misiunea fundamentală a Guvernului de a asigura executarea legilor, iar suspendarea de drept a actului atacat este o măsură de protecție a persoanei în fața potențialelor abuzuri ale autorităților administrației publice locale, precum și a intereselor naționale în raport cu cele locale.

59. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că Legea privind aprobarea Strategiei naționale și a Planului național de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026-2030 este constituțională în raport cu criticile formulate. Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Pronunțată în ședința din data de 17 august 2026.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
ELENA-SIMINA TĂNĂSESCU

Magistrat-asistent,
Cristina Titirișcă

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția adoptată cu majoritate de voturi de către Curtea Constituțională prin Decizia nr. 885 din 17.08.2026, în soluționarea Dosarului nr. 5.225A/2026, formulăm prezenta **opinie separată**, considerând că obiecția de neconstituționalitate referitoare la *Legea privind aprobarea Strategiei naționale și a Planului de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026-2030* trebuia admisă, iar legea criticată constatată ca neconstituțională în ansamblul ei, pentru următoarele motive de neconstituționalitate extrinsecă;

— Prin respingerea obiecției de neconstituționalitate referitoare la *Legea privind aprobarea Strategiei naționale și a Planului de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026-2030* în privința criticilor de neconstituționalitate extrinseci, Curtea Constituțională, cu majoritate de voturi, a validat și a constituționalizat o lege prin adoptarea căreia Parlamentul a cumulat funcțiile legislativă și executivă, încălcându-și prerogativele constituționale consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție, situație incompatibilă cu principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblul ei. Legea supusă controlului alterează funcția Guvernului prin denaturarea regimului juridic al hotărârilor Guvernului, ca acte de executare a legii, consacrat de art. 108 din Constituție, și permite Parlamentului să se substituie Guvernului în exercitarea atribuției de a realiza politica internă și externă și de a exercita conducerea generală a administrației publice prevăzute de art. 102 alin. (1) din Constituție.

— Curtea a validat astfel transformarea Parlamentului în autoritate publică executivă, a decupat funcția executivă de strategie și implementare din competența Guvernului, pe care acesta o deține și o exercită potrivit Constituției, inclusiv în perioada în care realizează *administrarea treburilor publice* ca Guvern demis, și a eludat Legea fundamentală prin exceptarea unui pachet de norme legale, care ar fi trebuit adoptate prin hotărâre de Guvern, de la controlul judecătoresc în condițiile art. 126 alin. (6) din Constituție, cu consecința încălcării prevederilor art. 21 și 52 din Constituție, care consacră accesul liber la justiție și dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică.

— Or, o astfel de interpretare precum cea reținută în Decizia nr. 885/2026 este contrară, în opinia noastră, inclusiv celor statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa (detaliată mai jos), și, prin urmare, este în contradicție și cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, care consacră obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale.

A. Cadru constituțional care configurează rolul și raporturile dintre Parlament și Guvern, precum și regimul juridic al actelor acestora a fost analizat pe larg de Curtea Constituțională în jurisprudența sa (a se vedea deciziile nr. 457/2020, nr. 367/2022, nr. 384/2019, nr. 118/2018).

1. Astfel, Curtea a reținut că, potrivit art. 61 alin. (1) din Constituție, „*Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării*”, iar, potrivit art. 102 alin. (1) din Constituție, „*Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice*”. Raporturile dintre Parlament și Guvern sunt guvernate de principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat expres de prevederile art. 1 alin. (4) din Constituție, fiind reglementate în capitolul IV din titlul III — Autoritățile publice, respectiv capitolul I — Parlamentul, capitolul II — Președintele României și capitolul III — Guvernul. În structura titlului III, capitolul IV — Raporturile Parlamentului cu

Guvernul cuprinde dispoziții referitoare la informarea Parlamentului (art. 111), întrebări, interpelări și moțiuni simple (art. 112), moțiunea de cenzură (art. 113), angajarea răspunderii Guvernului (art. 114) și delegarea legislativă (art. 115). În ceea ce privește actele pe care le pot adopta Parlamentul și Guvernul în exercitarea atribuțiilor conferite de Constituție, Curtea a reținut că, potrivit art. 67 din Constituție, „*Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, hotărâri și moțiuni (...)*”, iar, potrivit art. 108 alin. (1) din Constituție, „*Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe*”. Regimul constituțional al hotărârilor Guvernului este stabilit de dispozițiile art. 108 alin. (2) și (4) din Constituție, potrivit cărora „(2) Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor. (...) (4) Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de prim-ministru, se contrasemnează de ministrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau a ordonanței. Hotărârile cu caracter militar se comunică numai instituțiilor interesate.”

2. În aplicarea dispozițiilor constituționale, art. 37 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ a stabilit că „*în exercitarea atribuțiilor sale, Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe. Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor*”. Totodată, art. 15 din Codul administrativ atribuie Guvernului funcția de strategie, prin care se stabilesc obiectivele politicii de guvernare și se asigură elaborarea strategiei de punere în aplicare a Programului de guvernare, funcția de implementare, prin care acesta urmărește aplicarea Programului de guvernare, și funcția de reglementare, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice. Potrivit art. 25 lit. e) din Codul administrativ, Guvernul exercită competența de aprobare, prin hotărâre, a *strategiilor, programelor și metodologiilor pe domenii de activitate, iar metodologia aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 379/2022 califică strategia guvernamentală și planul de acțiune drept documente de politică publică ale executivului*.

3. Prin Decizia nr. 457/2020, considerentul 42, Curtea a reținut că „hotărârile Guvernului sunt acte administrative normative sau individuale, expresie a competenței originare a Guvernului, prevăzute în Constituție, tipică pentru rolul acestuia de autoritate publică a puterii executive. Organizarea executării legilor pe calea hotărârilor este un atribut exclusiv al Guvernului, neputând fi, în niciun caz, un atribut al Parlamentului care, de altfel, a adoptat legea/actul normativ principal. Potrivit regimului său constituțional, hotărârea Guvernului intervine atunci când executarea unor prevederi ale legii reclamă stabilirea de măsuri sau reguli subsecvente. Ca urmare, hotărârile Guvernului se adoptă întotdeauna pe baza și în vederea executării legilor, urmărind punerea în aplicare sau ducerea la îndeplinire a acestora. Atunci când o hotărâre a Guvernului încalcă legea sau adaugă la dispozițiile legii, ea poate fi atacată în instanța de contencios administrativ în temeiul art. 52 și al art. 126 alin. (6) din Constituția României, republicată, și al dispozițiilor conținute în legea specială în materie, Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare.” Așadar, Curtea însăși a delimitat clar legea de hotărârea Guvernului: legea stabilește cadrul primar, iar hotărârea Guvernului, emisă *secundum legem*, organizează executarea acestui cadru și conține măsuri ori reguli subsecvente necesare aplicării sale. În aceste condiții, Parlamentul poate reglementa prin lege doar condițiile, limitele și garanțiile aplicabile unei măsuri executive, dar nu poate să se

substituie Guvernului în adoptarea, modificarea sau validarea punctuală a unei hotărâri de Guvern, cu excepția situațiilor în care Constituția prevede expres un mecanism de încuviințare parlamentară.

4. În **Decizia nr. 367/2022** Curtea a făcut distincția dintre opțiunea legislativă de a institui un regim juridic general al bunurilor și actul concret de gestionare, transmitere sau dare în administrare a bunurilor proprietate privată a statului. Curtea a reținut că, potrivit rolului său constituțional și cadrului administrativ aplicabil, Guvernul exercită funcția de administrare a proprietății publice și private a statului. În consecință, darea în administrare a bunurilor private ale statului este un act administrativ, realizabil exclusiv prin hotărâre a Guvernului, iar nu printr-o lege care impune direct operațiunea. „**Parlamentul nu se poate subroga în competența originară a Guvernului, de a administra proprietatea privată a statului**”, întrucât încalcă simultan art. 1 alin. (4), art. 61 alin. (1) și art. 102 din Constituție.

5. Prin **Decizia nr. 63/2017** se precizează că hotărârile Guvernului sunt acte de reglementare secundară, emise pentru organizarea executării legilor, iar competența originară a Guvernului în această materie derivă din art. 108 alin. (2) din Constituție, iar în **Decizia nr. 335 din 14 iunie 2023** se reia explicit standardul: **organizarea executării legilor prin hotărâri fiind atributul exclusiv al Guvernului, Parlamentul nu poate exercita el însuși această atribuție.**

B. Analiza criticilor de neconstituționalitate extrinsecă referitoare la încălcarea prevederilor art. 1 alin. (4) privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat

6. În considerarea Constituției, a Codului administrativ și a jurisprudenței sale anterior menționate, în prezenta cauză Curtea Constituțională ar fi trebuit să constate că Parlamentul are o competență expres reglementată constituțional doar cu privire la aprobarea **strategiei naționale de apărare a țării** [art. 65 alin. (2) lit. f)] și că **nu are competența de a aproba prin lege documente de politici publice care sunt de competența de reglementare a Guvernului.** Fără a limita ori a nega competența Parlamentului, ca unică autoritate legiuitoare a țării, de a adopta prin lege și alte strategii, totuși, cu privire la legea criticată — **Lege privind aprobarea Strategiei naționale și a Planului de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026-2030** —, considerăm că **Parlamentul poate adopta prin lege o „strategie” numai dacă, în realitate, aceasta are un conținut de opțiune legislativă primară, respectiv dacă stabilește o politică legislativă națională și identifică obiective de interes public pe termen lung, dacă stabilește drepturi, obligații, standarde juridice, condiții, garanții esențiale, sancțiuni ori forme de răspundere, instituții, competențe și mod de finanțare.** **Parlamentul nu poate însă adopta, în locul Guvernului, o strategie guvernamentală împreună cu un plan de acțiune executoriu** care distribuie sarcini administrative, termene operaționale, resurse și responsabili instituționali pentru executarea concretă a unei legi. Această din urmă activitate aparține, ca regulă, Guvernului, în temeiul art. 102 alin. (1) și art. 108 alin. (2) din Constituție. Prin urmare, pentru a îndeplini exigențele constituționale, **legea adoptată de Parlament trebuie să formuleze doar norma primară, și nu să se transforme într-un act de conducere curentă a administrației.** Atunci când strategia adoptată stabilește măsuri administrative concrete — cine implementează, în ce termen, cu ce resurse, prin ce proceduri, sub ce indicatori, cu ce raportare și monitorizare — ea se situează în sfera funcției executive.

7. **Codul administrativ definește expres „strategia guvernamentală” ca document de politică publică inițiat și aplicabil la nivel guvernamental, care cuprinde viziunea, prioritățile, obiectivele, acțiunile, resursele și indicatorii de**

performanță într-un domeniu, pe termen mediu și lung. **Planul de acțiune este, la rândul său, documentul detaliat cu programe, proiecte, activități, bugete ori surse de finanțare, termene și responsabilități instituționale.** Separat, **Hotărârea Guvernului nr. 379/2022** aprobă metodologia de elaborare, implementare, monitorizare, evaluare și actualizare a **strategiilor guvernamentale** și configurează explicit o **procedură administrativ-executivă.** Astfel, strategiile sunt inițiate de Secretariatul General al Guvernului (SGG), ministere, autorități centrale subordonate sau coordonate de Guvern și autorități administrative autonome. SGG coordonează procesul și verifică concordanța strategiei cu Programul de guvernare și cu angajamentele strategice ale României. Strategia are ca anexă obligatorie un **plan de acțiune**, care cuprinde acțiuni, instituții responsabile, perioade de implementare, rezultate și indicatori. Aceste elemente confirmă că **o strategie guvernamentală nu este doar o declarație politică, ea este un instrument de conducere a administrației și de organizare a executării legii; prin urmare, se aprobă de Guvern prin hotărâre.**

8. **Analizând conținutul primar al legii criticate, se constată că, deși acesta conține unele opțiuni legislative/politice de rang național (Protecția mediului este un obiectiv constituțional, iar strategia trimite la regimul ariilor naturale protejate, protecția speciilor și habitatelor, conservarea ex situ, gestionarea speciilor invazive, accesul la resurse genetice, finanțare și integrarea protecției biodiversității în politici sectoriale), legea rămâne un instrument strategic-administrativ și nu este o lege-cadru care formulează direct norme primare.** Astfel, o parte importantă din normele cu pretins caracter legislativ se află în anexă și are formulări programatice, nu reguli juridice complete. De exemplu, strategia prevede modificarea O.U.G. nr. 57/2007, revizuirea Legii nr. 5/2000, adoptarea cadrului juridic pentru coridoare ecologice, reglementarea circulației vehiculelor off-road, reglementarea mecanismelor de compensare și acte privind speciile invazive. **Legea criticată însă nu adoptă ea însăși aceste reglementări, ci indică faptul că ele trebuie elaborate ulterior de autoritățile competente.** Totodată, se observă că dispozițiile art. 1 alin. (2) și capitolul 7.4 **reduc caracterul juridic direct al strategiei**, întrucât prin lege nu se creează obligații noi pentru persoane fizice și juridice, iar eventualele restricții trebuie adoptate prin acte normative distincte. De exemplu, desemnarea de arii protejate, zone de protecție strictă sau coridoare ecologice presupune acte normative ulterioare, apoi restricțiile asupra proprietății și activităților agricole sunt condiționate de lege, iar măsurile de restaurare sunt trimise spre viitorul **Plan național de restaurare**, care va fi adoptat tot prin act normativ.

9. Totodată, prin raportare la domeniile expres reglementate de Constituție ca fiind rezervate legii, constatăm că **nu există o „rezervă generală de lege” care să oblige ca strategia de biodiversitate să fie aprobată prin lege, așa cum este, de exemplu, în cazul restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți, al stabilirii contravențiilor și sancțiunilor ori pentru regimul juridic al proprietății și exproprierii sau la instituirea sau modificarea taxelor, contribuțiilor ori altor sarcini fiscale.** Dimpotrivă, **legea criticată are anexat un plan de acțiune cu responsabilități instituționale, termene, finanțări și indicatori care intră substanțial în sfera organizării executării legilor, atribuție constituțională care revine exclusiv Guvernului, astfel cum a statuat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 335 din 14 iunie 2023.** În raționamentele sale, Curtea a reiterat că organizarea executării legilor prin hotărâri este o competență originară a Guvernului, iar aceasta constituie un atribut exclusiv al executivului. Parlamentul fixează doar cadrul normativ primar, iar Guvernul stabilește măsurile tehnice, operaționale și administrative necesare aplicării lui. În concluzie, legea este

necesară doar pentru restricții și obligații primare, nu pentru toate instrumentele de implementare. Ca atare, **strategia biodiversității nu trebuia adoptată în totalitatea ei prin lege pentru a proteja domeniul rezervat legii, ci doar cel mult Parlamentul putea adopta o lege-cadru limitată la obiective, principii, garanții și obligația de raportare, iar Guvernul avea obligația de a aproba prin hotărâre strategia și planul său operațional, urmând ca ulterior să fie adoptate și proiecte legislative distincte pentru fiecare reformă care afectează drepturi, proprietate, regimul bunurilor, sancțiuni sau finanțare.**

10. Observăm totodată, până la adoptarea legii criticate (un precedent legislativ unic), că întreaga practică legislativă a Guvernului arată că **majoritatea strategiilor și planurilor de acțiune, similare celor aprobate prin legea criticată, au fost aprobate prin hotărâri ale Guvernului, și nu prin lege (exemplificativ: Hotărârea Guvernului nr. 1.321/2021 pentru aprobarea Strategiei de securitate cibernetică a României pentru perioada 2022-2027 și a Planului de acțiune de implementare, Hotărârea Guvernului nr. 917/2021 pentru aprobarea Strategiei privind recuperarea creanțelor provenite din infracțiuni 2021-2025 și a planului de acțiune, Hotărârea Guvernului nr. 884/2021, modificată prin Hotărârea Guvernului nr. 402/2023, pentru Strategia națională privind imigrația 2021-2024 și planurile de acțiune pentru 2021-2022 și 2023-2024, Hotărârea Guvernului nr. 237/2010 privind Strategia națională pentru egalitatea de șanse între femei și bărbați 2010-2012 și planul general de acțiuni, Hotărârea Guvernului nr. 1.122/2007 privind Strategia națională privind imigrația 2007-2010 și planul de acțiune pentru 2007).**

11. Or, aprobând prin lege **Strategia națională și Planul de acțiune pentru conservarea biodiversității 2026-2030**, apreciem că Parlamentul a intrat efectiv în activitatea de organizare a executării legii, rezervată Guvernului potrivit jurisprudenței anterior menționate. Obligația Guvernului de a adopta Strategia națională pentru conservarea biodiversității rezulta direct din **Acordul de contribuție financiară**, precum și din textul oficial al **Planului național de redresare și reziliență (PNRR)** aprobat prin Decizia de punere în aplicare a Consiliului din 3 noiembrie 2021 privind evaluarea PNRR al României. La nivelul legislației naționale, **mecanismul care obligă Guvernul să adopte această strategie prin hotărâre a fost prevăzut prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 124/2021 privind stabilirea cadrului instituțional și financiar pentru gestionarea fondurilor europene alocate României prin Mecanismul de redresare și reziliență, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2020 privind unele măsuri pentru elaborarea Planului național de redresare și reziliență necesar României pentru accesarea de fonduri externe rambursabile și nerambursabile în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență, adoptată ulterior de Parlament prin Legea nr. 178/2022.** Întrucât strategia aprobată prin legea criticată conține elemente clare de transpunere a Programului de guvernare în priorități sectoriale, obiective operaționale, programe, indicatori, repartizarea responsabilităților administrative și un calendar de implementare, ea este o **strategie guvernamentală care trebuia aprobată prin hotărâre, și nu prin lege.** Detalierea acțiunilor, proiectelor, bugetelor, termenelor și instituțiilor responsabile pentru aplicarea unei strategii formează obiectul unui veritabil **Plan de acțiune** anexat unei hotărâri a Guvernului sau unui act administrativ subsecvent, după cadrul legal, aflat în competența expresă a Guvernului și a administrației competente. Legea nr. 178/2022 a aprobat Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 124/2021 și a consolidat mecanismele de implementare prin acorduri de finanțare, acorduri de implementare, protocoale și contracte de finanțare, stabilind deci cadrul instituțional și financiar pentru gestionarea fondurilor

MRR aferente PNRR. Legea nr. 178/2022 este relevantă pentru că distribuie atribuțiile executive necesare realizării reformelor și investițiilor asumate de România în **jalonul 31 privind biodiversitatea**. Așadar, însuși Parlamentul a validat anterior legislativ arhitectura instituțională prin care Guvernul și administrația trebuiau să îndeplinească jaloanele și țintele PNRR. **Jalonul 31 privind biodiversitatea** are caracter de angajament PNRR și de rezultat așteptat în implementarea reformelor de mediu, iar strategia și planul de acțiune aferente sunt fără îndoială documentele necesare îndeplinirii acestui jalon, cu termen 30 iunie 2026 și cu un risc financiar de 972.455.220 euro pentru neîndeplinire. În opinia noastră, **faptul că Strategia națională pentru conservarea biodiversității constituie un jalon PNRR nu mută, prin ea însăși, competența de implementare de la Guvern la Parlament.** Dimpotrivă, cadrul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 124/2021, aprobată prin Legea nr. 178/2022, confirmă că gestionarea reformelor, a investițiilor, a jaloanelor și a raportării este structurată ca atribuție executiv-administrativă, iar ministerul coordonator de resort este **Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor (MMAP)**, în timp ce Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene exercită funcția de coordonator național al PNRR (art. 4 din OUG nr. 124/2021), întregul mecanism de coordonare fiind unul executiv-administrativ, și nu parlamentar. În materia biodiversității, **legea criticată recunoaște constant că MMAP este autoritatea centrală responsabilă de elaborarea, coordonarea, implementarea și raportarea politicilor de biodiversitate, inclusiv în privința adoptării documentelor programatice (strategii, planuri).** Or această competență fusese deja trasată prin art. 10 din OUG nr. 124/2021, care a reglementat obligațiile coordonatorilor de reforme și/sau investiții în raport cu reformele, investițiile, jaloanele, țintele, monitorizarea și raportarea necesare îndeplinirii angajamentelor PNRR. Prin urmare, implementarea **jalonului 31 privind adoptarea strategiei naționale pentru conservarea biodiversității** revenea MMAP și celorlalte instituții executive desemnate expres în cadrul acestei ordonanțe, și nu Parlamentului. De altfel, în virtutea scopului OUG nr. 124/2021 rezultă că PNRR nu constituie un titlu de competență pentru Parlament de a prelua funcția de strategie și implementare a Guvernului, iar miza financiară și urgența îndeplinirii unui jalon nu pot și nu trebuie să modifice repartizarea constituțională a atribuțiilor autorităților publice.

12. Planul de acțiune acoperă perioada 2026-2030 și include indicatori, surse de finanțare și instituții responsabile, adică elemente care sunt, prin natura lor, susceptibile de actualizare. Prin urmare, includerea lor într-o anexă a legii va condiționa în viitor orice modificare administrativă relevantă de o intervenție legislativă, transformând Parlamentul într-un „pseudo-executiv” care va exercita o formă de micromanagement al administrației, ceea ce contravine dispozițiilor art. 102 alin. (1) din Constituție. Un alt argument în favoarea adoptării strategiei prin hotărâre de Guvern are în vedere **finanțarea acesteia.** O strategie adoptată prin lege nu poate angaja cheltuieli publice în afara mecanismelor bugetare anuale și multianuale sau să creeze obligații de finanțare neacoperite. Parlamentul poate aproba cadrul bugetar prin legea bugetului de stat, însă Guvernul este cel care exercită inițiativa legislativă bugetară și gestionează execuția bugetară, în condițiile art. 138 din Constituție și ale Legii nr. 500/2002.

13. Din întreaga analiză rezultă că legea criticată exprimă **opțiuni de politici publice** care trebuiau asumate și implementate de Guvernul investit pe baza propriului program de guvernare și a angajamentelor anterioare asumate în cadrul PNRR, iar **Planul național de acțiune** prezentat chiar în lege drept „**instrumentul operațional de implementare**” al **strategiei** stabilește atribuții de organizare a executării legii, deci

de natură executivă, în sensul art. 102 alin. (1) și art. 108 alin. (2) din Constituție și al jurisprudenței CCR. În concluzie, considerăm că Parlamentul nu putea să se substituie Guvernului în exercitarea funcției de strategie, implementare și organizare a executării legii, în raport cu art. 102 alin. (1) din Constituție, el putând doar controla Guvernul politic și modifica cadrul normativ, dar fără a conduce direct administrația printr-un plan executiv detaliat. Parlamentul putea adopta doar o lege-cadru de aprobare a orientărilor strategice privind biodiversitatea (ceea ce a făcut de altfel prin Legea nr. 178/2022 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 124/2021), dar nu avea o competență constituțională generală de a subroga Guvernul în adoptarea planului operațional de implementare.

14. În considerarea argumentelor de mai sus, apreciem că prin Decizia nr. 885/2026 Curtea Constituțională a validat constituțional o lege adoptată de Parlament, cu încălcarea art. 1 alin. (4), art. 102 alin. (1) și art. 108 alin. (2) din Constituție, astfel cum acestea au fost interpretate în jurisprudența anterioară a Curții.

C. Strategia națională pentru conservarea biodiversității nu este o „politică nouă” în sensul art. 37 alin. (3) din Codul administrativ, iar Guvernul demis avea competența constituțională în temeiul art. 110 alin. (4) din Constituție și, în condițiile jalonului PNRR, avea obligația funcțională să adopte prin hotărâre Strategia și Planul național de acțiune pentru biodiversitate.

15. Cu titlu preliminar, reținem elementele de context politic în care a fost adoptată de către Parlament legea criticată având ca obiect aprobarea Strategiei naționale pentru conservarea biodiversității. Astfel, la data de 5 mai 2026, Guvernul și-a încetat mandatul, ca urmare a adoptării moțiunii de cenzură, dată de la care executivul se află în situația prevăzută de art. 110 alin. (4) din Constituție, respectiv „Guvernul al cărui mandat a încetat potrivit alineatelor (1) și (2) îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern”. Textul constituțional nu face distincție între categoriile de acte pe care un Guvern fără puteri depline are dreptul să le îndeplinească, nu restrânge și nu permite restrângerea prin norme infraconstituționale a categoriei actelor necesare prin care Guvernul poate și, în unele împrejurări, trebuie să administreze treburile publice. Nu ar fi posibilă și nici în acord cu prevederile constituționale o reducere prin lege a Parlamentului sau prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ a competențelor constituționale ale Guvernului, care ar conduce la dezechilibre în funcționarea Guvernului în raport cu obligația acestuia de a asigura realizarea politicii interne și externe a țării și de a exercita conducerea generală a administrației publice. Singura condiție impusă de legiuitorul constituțional la art. 110 alin. (4) are în vedere caracterul necesar al acestor acte pe care un Guvern demis le poate adopta pentru administrarea treburilor publice. Semnificația sintagmei „administrarea treburilor publice” a fost detaliată legislativ, inițial prin art. 26 alin. (3) din Legea nr. 90/2001 pentru organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor, iar după abrogarea acestui act normativ, prin art. 37 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, potrivit căruia „În cazul încetării mandatului sau, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să emită numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă Guvernul nu poate emite ordonanțe sau ordonanțe de urgență și nu poate iniția proiecte de lege.”

16. De altfel, în jurisprudența sa, Curtea a reținut că, de la data retragerii încrederii acordate de Parlament, Guvernul își exercită atribuțiile în limitele stabilite de art. 110 alin. (4) din Constituție (Decizia nr. 533 din 12 iulie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 592 din 24 iulie 2017, paragraful 13). Prin urmare, în ipoteza adoptării unei moțiuni de cenzură devine aplicabilă regula potrivit căreia Guvernul nu dispune de dreptul de reglementare primară a relațiilor sociale, ci doar de competența de a adopta legislația secundară, inclusiv acte adoptate în exercitarea funcției de strategie a Guvernului reglementate prin art. 15 și art. 25 lit. e) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Prin urmare, Guvernul poate îndeplini orice acte necesare pentru administrarea treburilor publice, întrucât „administrarea treburilor publice” înseamnă doar acte de administrare adoptate în temeiul legii (*acte administrative cu caracter individual sau normativ*), nu și activitatea de legiferare în sensul de reglementare primară (prin ordonanțe sau proiecte de lege). Potrivit art. 108 din Constituție, hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor, iar Guvernul demis/demisionar poate adopta orice hotărâre de Guvern în temeiul unei legi care preexistă acelei hotărâri și doar cu scopul organizării executării acelei legi.

17. Or, prin Decizia nr. 885/2026, votată cu majoritate de voturi, Curtea a pornit de la premisa greșită a calificării strategiei naționale pentru biodiversitate ca politică nouă în sensul art. 37 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, dar nu a analizat ea însăși nici prin decizia menționată și nici anterior în jurisprudența sa compatibilitatea cu normele constituționale a acestei dispoziții din Codul administrativ (cu referire la sintagma „fără a promova politici noi”), care adaugă practic la Constituție, limitând nepermis atribuțiile și rolul constituțional al Guvernului. Chiar și așa, faptul că opinia majorității a valorificat efectele art. 37 alin. (3) din Codul administrativ nu echivalează cu o decizie de constatare a constituționalității art. 37 alin. (3) cu referire la sintagma „fără a promova politici noi”.

18. Raportând conținutul Strategiei naționale pentru conservarea biodiversității la semnificația sintagmei de *politică nouă* avută în vedere de decizia majorității, rezultă clar că această strategie nu este o politică nouă, discreționară, și un act de executare necesar pentru îndeplinirea unei obligații juridice și financiare preexistente, deja asumată de stat și repartizată Guvernului prin OUG nr. 124/2021, aprobată de Parlament prin Legea nr. 178/2022. Curtea ar fi trebuit să constate că nu e vorba de plenitudinea funcției de strategie care nu e permisă unui Guvern demis, ci e vorba despre interpretarea funcțională a art. 110 alin. (4) din Constituție: această normă constituțională păstrează Guvernului tocmai acele atribuții indispensabile continuității executării obligațiilor juridice deja asumate, inclusiv a celor europene și a celor aferente PNRR.

19. Considerăm că strategia biodiversității nu reprezenta o politică nouă în sensul art. 37 alin. (3) din Codul administrativ, ci un act executiv de realizare a unei obligații preexistente. Ea era necesară pentru administrarea treburilor publice, deoarece fără adoptare statul risca neîndeplinirea unui jalon PNRR și perturbarea executării unor obligații europene și internaționale în materia biodiversității. În nicio interpretare anterioară a Curții, art. 110 alin. (4) nu suprimă capacitatea juridică a Guvernului, ci îi reduce doar competența materială la actele necesare administrării treburilor publice până la învestirea noului executiv. Doctrina a arătat că această categorie de acte include, în limitele specifice unui mandat încetat, acte privind realizarea politicii interne și conducerea administrației, precum și organizarea executării legii potrivit art. 102 alin. (1) și

art. 108 alin. (2) din Constituție. Prin urmare, **Decizia nr. 885/2026 a majorității ar fi trebuit să analizeze caracterul necesar al strategiei biodiversității, și nu integrarea acestei măsuri în categoria de politici noi, neprevăzută ca atare de Constituție.** Soluția ar fi fost diferită și ar fi constat că o strategie cu caracter programatic poate și trebuie adoptată prin hotărâre de Guvern chiar atunci când este demis, pentru executarea unui jalon preexistent, întrucât are un evident caracter necesar.

20. Totodată, Curtea ar fi trebuit să stabilească ce înseamnă „administrarea treburilor publice” prin raportare la obiectul legii criticate și cum trebuie ea interpretată. În opinia noastră, sintagma constituțională trebuie interpretată în raport cu scopul art. 110 alin. (4) din Constituție, care este unul de evităre a unui vid de putere executivă după încetarea mandatului Guvernului, și nicidecum acela de paralizare a administrației până la investirea unui nou Guvern. Prin urmare, „administrarea treburilor publice” include, în această interpretare, următoarele atribuții și acțiuni: *asigurarea continuității serviciilor și a administrației publice; executarea legilor, tratatelor și actelor obligatorii ale Uniunii Europene; îndeplinirea obligațiilor financiare și instituționale ale statului; adoptarea actelor administrative necesare pentru evitarea pierderii unor finanțări europene deja angajate; realizarea etapelor administrative fixate anterior prin norme juridice, contracte de finanțare sau acte europene; pregătirea, coordonarea și raportarea implementării reformelor asumate prin PNRR.* O interpretare care exclude orice strategie, inclusiv cea a biodiversității, indiferent de origine și funcție, din noțiunea de „administrare” ar însemna că un Guvern demis poate plăti cheltuielile deja angajate, dar nu poate adopta actul indispensabil pentru prevenirea pierderii unei finanțări ori pentru respectarea unei obligații juridice existente. Or, o asemenea interpretare ar reduce art. 110 alin. (4) la o administrație pasivă, incompatibilă cu continuitatea statului. Astfel fiind interpretat art. 110 alin. (4), pe cale de consecință, inclusiv art. 37 alin. (3) din Codul administrativ trebuie interpretat în aceeași cheie: **interzicerea „politicilor noi” nu poate include executarea obligatorie a unor politici deja angajate de stat, cu obiective, termene, instituții responsabile și consecințe financiare stabilite anterior.** Sunt relevante aici Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 124/2021 și Legea nr. 178/2022, acte normative anterioare care au instituit cadrul național pentru gestionarea fondurilor Mecanismului de redresare și reziliență și au organizat executarea angajamentelor asumate de România prin PNRR. Întrucât PNRR fusese deja aprobat la nivel european prin Decizia de punere în aplicare a Consiliului din 3 noiembrie 2021, România își asumase deja jaloane, ținte, reforme, termene și responsabilități de implementare, inclusiv în materia protecției mediului și biodiversității. O.U.G. nr. 124/2021, aprobată prin Legea nr. 178/2022, a creat mecanismul instituțional pentru realizarea acestor obligații, prin coordonatorul național, coordonatorii de reforme și investiții, procedurile de monitorizare, raportare și control. Prin urmare, **Strategia biodiversității nu devenea astfel inițiativa autonomă a unui Guvern demis, ci documentul administrativ necesar pentru executarea unei reforme și pentru atingerea unui jalon deja asumat de România.** Dacă strategia ar fi fost adoptată prin hotărâre de Guvern așa cum impune art. 110 alin. (4), Guvernul demis nu ar fi creat prin hotărârea sa noi obligații legislative pentru persoane, noi restrângeri ale proprietății ori noi sarcini financiare autonome, ci ar fi aprobat doar cadrul programatic necesar executării unei obligații existente. Câtă vreme O.U.G. nr. 124/2021 a stabilit implementarea PNRR în sarcina executivului și a autorităților administrative competente, mutarea integrală a deciziei de

implementare către Parlament este cea care afectează de fapt chiar arhitectura legislativă aprobată anterior de Parlament prin Legea nr. 178/2022. În speță nu era vorba despre lansarea unei priorități politice *ex novo*. Strategia aprobată prin Guvern avea rolul de a operaționaliza obligații internaționale, europene și PNRR deja asumate. Ea nu era un nou program de guvernare, ci un instrument de executare cu termen, atașat unei reforme aflate în curs. **Așadar, nici strategia și nici planul nu sunt, prin definiție, o „politică nouă” prin raportare la aceste criterii obiective:** originea obligației, marja de apreciere rămasă Guvernului, conținutul juridic direct și necesitatea actului pentru continuitatea executării unei obligații preexistente. În opinia noastră, formula „politică nouă” nu poate deveni o **prezumție irefragabilă împotriva oricărui plan sau oricărei strategii.** Altfel, un Guvern demis nu ar mai putea aproba niciun document cerut de dreptul UE, niciun plan privind fonduri europene și niciun instrument de implementare solicitat pentru continuarea unui program legal deja început.

21. Raționamentul Curții, în opinie majoritară, că strategia are efecte multianuale și intersectoriale nu are relevanță constituțională. Durata multianuală nu este un criteriu constituțional autonom. Actele de administrare curentă pot produce efecte ce depășesc temporal mandatul Guvernului demis, precum contracte de finanțare, proiecte de infrastructură deja aprobate, programe de fonduri UE, măsuri de securitate energetică, rapoarte și planuri obligatorii în executarea dreptului UE. Ceea ce este relevant este dacă actul angajează o **opțiune politică nouă sau doar permite continuarea unei obligații deja asumate.** Credem că un act poate fi multianual și, totuși, strict necesar administrării treburilor publice dacă neadoptarea lui ar bloca executarea unei obligații anterioare. Totodată este de menționat că Strategia biodiversității nu fixează prin ea însăși consecințe juridice definitive: măsurile restrictive, cheltuielile, compensațiile și modificările legislative sunt condiționate de acte ulterioare adoptate de autoritățile competente.

22. În aceeași interpretare, susținerea că **Planul de acțiune ar conține opțiuni executive reale nu îl face automat o politică nouă**, aceasta este de fapt chiar funcția executivă normală a Guvernului. A decide ce minister elaborează o metodologie, cine centralizează datele, cine raportează Comisiei sau cine pregătește o propunere legislativă ține de administrare executivă. În cazul PNRR, asemenea atribuții sunt în mod firesc repartizate coordonatorilor de reforme și investiții și autorităților responsabile. Prin urmare, a considera că repartizarea responsabilităților interministeriale trebuie realizată prin lege ar produce un efect invers celui urmărit de art. 1 alin. (4) pentru că transferă către Parlament activitatea de management administrativ și îi cere acestuia să exercite atribuții care, constituțional, aparțin Guvernului.

23. Cu privire la argumentul că un jalon PNRR nu impune forma hotărârii de Guvern pentru adoptarea strategiei biodiversității, considerăm că, deși nu prescrie formal adoptarea prin hotărâre a Guvernului, nu justifică *per se* mutarea competenței de la Guvern la Parlament. În lipsa unei rezerve constituționale de lege, alegerea formei juridice trebuie realizată prin aplicarea distribuției interne de competențe. Dacă dreptul UE sau PNRR nu impune ca strategia să fie adoptată prin lege, forma constituțional și administrativ firească este hotărârea de Guvern, și nu legea. Invocarea neutralității formei de drept UE nu fundamentează competența Parlamentului de a adopta un act de strategie guvernamentală.

24. Nu suntem de acord nici cu susținerea majorității potrivit căreia **legiferarea de către Parlament a strategiei biodiversității era „soluția constituțională disponibilă”,**

intrucât acest raționament pornește de la premisa contestată deja că Guvernul demis nu putea emite hotărâre pentru adoptarea acestei strategii. Așa cum am arătat mai sus, dacă strategia este calificată corect ca act necesar de executare a obligațiilor PNRR deja asumate, premisa majorității cade. În opinia noastră, Parlamentul poate, desigur, adopta legi în materie de biodiversitate. Astfel, poate modifica O.U.G. nr. 57/2007, poate institui obligații și garanții, poate reglementa compensații, sancțiuni, drepturi și proceduri, dar nu rezultă de aici că Parlamentul poate prelua integral funcția guvernamentală de strategie, planificare operațională și coordonare administrativă. Parlamentul nu este o autoritate administrativă de management PNRR, nu este coordonatorul național, Parlamentul nu contractează fonduri, nu conduce ministerele, nu stabilește măsuri administrative de implementare și nu reprezintă România în raportările executive periodice către Comisie. În plus, transformarea strategiei în lege rigidizează adaptarea ei ulterioară. Modificarea unui responsabil, a unui indicator, a unui calendar sau a unei surse de finanțare devine, potențial, o modificare legislativă, deși acestea sunt elemente care trebuie să poată fi ajustate de Guvern în funcție de date, buget, reforme și dialogul cu Comisia Europeană.

25. Efectele Deciziei nr. 885/2026 produc în realitate o inversare instituțională și afectează principiul separației și echilibrului puterilor. Astfel, Guvernului demis i se interzice să adopte un act necesar pentru executarea unui angajament PNRR deja stabilit, dar se constituționalizează atribuția Parlamentului de a adopta strategia și planul operațional, inclusiv instituții responsabile, termene, indicatori, mecanisme și surse de finanțare. Astfel, Parlamentul este încurajat printr-o decizie a Curții Constituționale să exercite direct atribuții de programare administrativă, în timp ce Guvernului îi rămâne să execute un plan operațional stabilit deja de legislativ. În plus, O.U.G. nr. 124/2021, validată legislativ prin Legea nr. 178/2022, configurează în mod expres punerea în aplicare a PNRR ca sarcină a executivului. Or, Parlamentul are funcția esențială de a crea cadrul legal, de a aproba bugetele și de a controla politic Guvernul, dar nu de a-l înlocui ca administrator al jaloanelor.

26. Pentru toate aceste motive, în opinia noastră, această soluție adoptată prin Decizia nr. 885/2026 vine în contradicție cu art. 1 alin. (4), art. 102 alin. (1) și art. 108 alin. (2) din Constituție și încalcă toată jurisprudența Curții Constituționale prin care aceasta a subliniat, în alte cauze, că Parlamentul nu se poate subroga în competențele originare ale Guvernului de organizare a executării legilor.

Judecător,
Laura-Iuliana Scânteii

EDITOR: PARLAMENTUL ROMÂNIEI — CAMERA DEPUTAȚILOR



„Monitorul Oficial” R.A., Str. Parcului nr. 65, sectorul 1, București; 012329
C.I.F. RO427282, IBAN: RO55RNCB0082006711100001 BCR
și IBAN: RO12TREZ7005069XXX000531 DTCMB (alocat numai persoanelor juridice bugetare)
Tel. 021.318.51.29/150, fax 021.318.51.15, e-mail: marketing@ramo.ro, www.monitoruloficial.ro

Relații cu publicul: șos. Panduri nr. 1, bloc P33, sectorul 5, București; 050651.
Tel. 021.401.00.73, 021.401.00.78/79/83.

Pentru publicări, încărcări actele pe site, la: <https://www.monitoruloficial.ro>, secțiunea Publicări.

