



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 4705 / 03 JUL 2023

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 18176 / 3. JUL. 2023

Domnului Marian Enache,
Președintele Curții Constituționale,

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem, alăturat, **sesizarea de neconstituționalitate** referitoare la prevederile **Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 175/2022 pentru stabilirea unor măsuri privind obiectivele de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice în curs de execuție precum și a altor proiecte de interes public major care utilizează energie regenerabilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (PL-x nr. 57/2023, L814/2022)**, precum și cele ale art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 175/2022.

Vă asigur, Domnule Președinte, de înalta mea considerație,

Avocatul Poporului,

Renate Weber





ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

**Avocatul Poporului formulează,
în termenul legal prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, prezenta**

**Sesizare de neconstituționalitate
referitoare la prevederile Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 175/2022 pentru stabilirea unor măsuri privind obiectivele de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice în curs de execuție precum și a altor proiecte de interes public major care utilizează energie regenerabilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (PL-x nr. 57/2023, L814/2022), precum și cele ale art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 175/2022, din perspectiva următoarelor**

MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

Normele legale cuprinse în Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 175/2022 pentru stabilirea unor măsuri privind obiectivele de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice în curs de execuție precum și a altor proiecte de interes public major care utilizează energie regenerabilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (PL-x nr. 57/2023, L814/2022), precum și cele ale art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 175/2022, act normativ care, în principal, are ca obiect exceptarea de la aplicarea normelor cuprinse în Legea nr. 292/2018¹ a obiectivelor de investiții prevăzute în anexă, **aduc atingere dispozițiilor art. 1 alin. (5), art. 21 și art. 115 alin. (6) din Constituție.**

a) Considerații preliminare

Potrivit jurisprudenței sale, ordonanțele Guvernului, simple sau de urgență, aprobate de Parlament prin lege, în conformitate cu prevederile art. 115 alin. (7) din Constituție, încetează să mai fie acte normative de sine stătătoare și devin, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, acte normative cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea lor de către Guvern (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 95 din 8 februarie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 177 din 23 februarie 2006, sau Decizia nr. 1.039 din 9 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 582 din 21 august 2009).

¹ Legea nr. 292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului

În cadrul controlului de constituționalitate *a priori* exercitat asupra legilor de aprobare a ordonanțelor, se poate contesta și, implicit, Curtea poate efectua controlul atât asupra aspectelor de constituționalitate extrinsecă, cât și a celor de constituționalitate intrinsecă privind ordonanța astfel aprobată (Decizia nr. 214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 435 din 3 iunie 2019, paragraful 25). Astfel, Curtea Constituțională este competentă să analizeze în cadrul controlului *a priori* de constituționalitate ce privește legea de aprobare însăși îndeplinirea de către ordonanța de urgență aprobată a condițiilor prevăzute de **art. 115 alin. (4) și (6) din Constituție** (menționăm în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 584 din 13 iunie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 457 din 6 iulie 2007, Decizia nr. 421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 30 mai 2007, Decizia nr. 919 din 6 iulie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 15 iulie 2011, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011, sau Decizia nr. 55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 136 din 25 februarie 2014).

În acest sens, în mod constant, jurisprudența Curții Constituționale stabilește că viciul de neconstituționalitate al unei ordonanțe simple sau ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. Legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 1.008 din 7 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 507 din 23 iulie 2009, Decizia nr. 738 din 19 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 690 din 8 octombrie 2012, Decizia nr. 55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 136 din 25 februarie 2014, sau Decizia nr. 761 din 17 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 46 din 20 ianuarie 2015, paragraful 29 și Decizia nr. 249/2018).

b) Cadru legal incident

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 175/2022 are, în principal, ca obiect exceptarea de la aplicarea normelor cuprinse în **Legea nr. 292/2018**² a obiectivelor de investiții prevăzute în anexă, declarate ca fiind proiecte de interes public major care utilizează energia regenerabilă, sunt considerate situații excepționale în sensul **art. 5 alin. (2) din Legea nr. 292/2018**.

Întrucât se pune în discuție existența unor situații excepționale pentru care se impune exceptarea de la aplicarea cadrului normativ privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului, **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 175/2022** trebuie să respecte prevederile cadrului normativ general în această materie, și anume **Legea nr. 292/2018**.

Acest din urmă act normativ (**Legea nr. 292/2018**) reprezintă transpunerea prevederilor **Directivei 2011/92/UE** a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 **privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului**, modificată prin **Directiva 2014/52/UE** a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014.

Potrivit **art. 5 alin. (2) din Legea nr. 292/2018**, „**În situații excepționale, autoritatea publică centrală pentru protecția mediului poate excepta de la aplicarea prevederilor prezentei legi, parțial sau în totalitate, un anumit proiect, cu condiția ca obiectivele prezentei legi să fie realizate fără a aduce atingere prevederilor art. 17**”, cu referire la procedura transfrontalieră.

De asemenea, legea prevede în continuarea acestor excepții că aceeași autoritate publică centrală pentru protecția mediului, într-o astfel de situație, are următoarele obligații: a) **analizează dacă o altă formă de evaluare este potrivită**; b) pune la dispoziția publicului interesat informațiile obținute în cadrul formelor de evaluare prevăzute la lit. a), precum și informațiile privind decizia de

² **Legea nr. 292/2018** privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului

exceptare și motivele care au stat la baza luării unei astfel de decizii; c) **informează Comisia Europeană, înainte de emiterea aprobării de dezvoltare, cu privire la decizia de exceptare luată, precum și motivele care justifică acordarea exceptării și îi furnizează, după caz, informațiile puse la dispoziția publicului.**

Rezultă, așadar, că **Legea nr. 292/2018**, ce reprezintă cadrul normativ general în materia evaluării efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, stabilește ca autoritate competentă în declararea acestor situații excepționale, dar și pentru efectuarea demersurilor ulterioare ce decurg în aceste situații, **autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, recte Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor**, nicidecum **Guvernul**.

Norma europeană corespondentă acestor prevederi este **art. 4 din Directiva 2011/92/UE**, cu modificările și completările ulterioare, care stabilește că „*Fără a aduce atingere articolului 7, în cazuri excepționale, statele membre pot excepta un anumit proiect de la dispozițiile prevăzute de prezenta directivă, în cazul în care aplicarea dispozițiilor în cauză ar afecta negativ obiectivul proiectului, cu condiția ca obiectivele prezentei directive să fie realizate*”. De asemenea, în continuare, actul normativ european stabilește în sarcina statelor membre anumite obligații în acest caz, și anume: a) să evalueze în ce măsură ar fi potrivită o altă formă de evaluare; b) să pună la dispoziția publicului interesat informațiile obținute prin alte forme de evaluare menționate la litera (a), informațiile privind decizia de exceptare și motivele acordării acesteia; c) **să informeze Comisia, înaintea acordării aprobării de dezvoltare, despre motivele care justifică acordarea exceptării și îi furnizează, dacă este cazul, informațiile puse la dispoziția propriilor resortisanți**. Comisia transmite de îndată documentele primite celorlalte state membre. Comisia informează anual Parlamentul European și Consiliul cu privire la aplicarea prezentului alineat.

c) Critici de neconstituționalitate

1. Încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție, din perspectiva modalității alese de legiuitorul delegat pentru stabilirea situațiilor excepționale, în sensul art. 5 alin. (2) din Legea nr. 292/2018.

Așa cum am precizat mai sus, legiuitorul primar, prin dispozițiile **art. 5 alin. (2) din Legea nr. 292/2018** a stabilit în mod imperativ că **autoritatea competentă** în stabilirea situațiilor excepționale în care un anumit proiect este exceptat de la dispozițiile privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului este **autoritatea publică centrală pentru protecția mediului**, mai exact **Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor, și nu Guvernul**.

De altfel, la **art. 2 lit. c) din aceeași lege**, prin **autoritate competentă** se înțelege autoritatea care emite aprobarea de dezvoltare sau, după caz, **autoritatea publică centrală pentru protecția mediului**, Administrația Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, Agenția Națională pentru Protecția Mediului, autoritățile publice teritoriale pentru protecția mediului organizate la nivel județean și la nivelul municipiului București, precum și Administrația Națională „Apele Române” și unitățile aflate în subordine a acesteia, fără ca Parlamentul să enumere printre aceste autorități competente Guvernul.

În aceste condiții, observăm că, de fapt, **Guvernul, în calitate de legislator delegat**, acționează în sfera de competență a autorității publice centrale pentru protecția mediului, mai exact a **Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor**, care ar fi trebuit să îndeplinească o funcție executivă.

Dispozițiile **art. 5 alin. (2) și (3) din Legea nr. 292/2018** trebuie aplicate în ordinea secvențială stabilită și anume, după ce autoritatea publică centrală pentru protecția mediului exceptează, în situații excepționale, de la aplicarea prevederilor acestei legi, parțial sau în totalitate, un anumit proiect, trebuie să analizeze dacă o altă formă de evaluare este potrivită și informează Comisia Europeană, **înaintea emiterea aprobării de dezvoltare**, cu privire la decizia de exceptare luată, precum și motivele care justifică acordarea exceptării.

Or, în situația în care Guvernul a ales să se subroge autorității publice centrale pentru protecția mediului, prin stabilirea cazurilor excepționale, nu este clar ce autoritate a statului român urmează să ducă la îndeplinire celelalte obligații stabilite prin lege.

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

Potrivit acestui document, „*Articolul 2 alineatul (4) litera (c) prevede ca un stat membru care utilizează exceptarea să informeze Comisia înainte de a acorda aprobarea pentru proiect. Motivele care justifică exceptarea și, după caz, informațiile puse la dispoziția publicului, trebuie să fie trimise Comisiei. Având în vedere că exceptarea este adesea invocată în circumstanțe care necesită acțiuni imediate, este recomandat ca statele membre să elaboreze proceduri interne, inclusiv, eventual, formulare standard, pentru a se asigura că această cerință de notificare nu este trecută cu vederea. Motivele care justifică exceptarea ar trebui să precizeze nu numai de ce situația este excepțională sau urgentă, ci și de ce respectarea cerințelor Directivei privind evaluarea impactului asupra mediului nu este posibilă. Întrucât acestea trebuie trimise Comisiei înainte de acordarea aprobării pentru proiect, statele membre trebuie să acționeze rapid. Se recomandă ca, pe lângă trimiterea unei scrisori oficiale Comisiei, să se utilizeze și notificarea pe cale electronică*”.

Totodată, se mai arată că „*Obiectivul fundamental al Directivei privind evaluarea impactului asupra mediului, astfel cum este prevăzut la articolul 2 alineatul (1), este următorul: înainte de acordarea aprobării de dezvoltare, proiectele care ar putea avea efecte semnificative asupra mediului ar trebui să facă obiectul unei cereri de aprobare de dezvoltare și al unei evaluări a efectelor lor. Aceasta implică un proces constând dintr-un set minim de cerințe care trebuie îndeplinite pentru a atinge obiectivul respectiv: printre acestea se numără pregătirea unui raport de mediu, furnizarea de informații, desfășurarea unor consultări, luarea în considerare a rezultatelor evaluării impactului asupra mediului, comunicarea informațiilor privind decizia luată la finalul evaluării și asigurarea accesului la justiție. Întrucât există cazuri excepționale în care cerințele minime detaliate mai sus nu pot fi îndeplinite în conformitate cu articolul 2 alineatul (4), statele membre trebuie să îndeplinească condițiile prevăzute la articolul 2 alineatul (4) literele (a)-(c) privind luarea în considerare a unei alte forme de evaluare. De asemenea, acestea ar trebui să informeze publicul și Comisia, pentru a se asigura că obiectivul fundamental prevăzut la articolul 2 alineatul (1) este respectat. Astfel cum a confirmat Curtea în hotărârea pronunțată în cauza Doel (C-411/17, punctul 99), aceste [condiții] nu sunt simple formalități, ci condiții destinate să asigure respectarea, pe cât posibil, a obiectivelor Directivei EIM*”.

În același Document al Comisiei Europene se mai precizează că, „*Un stat membru care invocă exceptarea de la articolul 2 alineatul (4) trebuie să stabilească dacă este adecvat să se realizeze o altă formă de evaluare. Astfel cum s-a explicat mai sus, trebuie să se țină seama de obiectivele directivei atunci când se stabilește dacă este adecvată o altă formă de evaluare. În cazurile în care este posibilă și se consideră a fi adecvată o altă formă de evaluare, informațiile obținute trebuie să fie puse la dispoziția publicului vizat, iar publicul vizat trebuie să fie informat cu privire la decizia care acordă exceptarea, precum și cu privire la motivele acordării acesteia. Având în vedere similitudinea cu articolul 6 alineatul (3) din Directiva privind evaluarea impactului asupra mediului, statele membre ar trebui să ia în considerare punerea la dispoziție, în același mod, a informațiilor obținute printr-o altă formă de evaluare. Totuși, aplicarea acestei dispoziții nu aduce atingere obligațiilor de evaluare care rezultă din alte directive [de exemplu,*

*articolul 6 alineatele (3) și (4) din Directiva privind habitatele (8) sau articolul 4 alineatul (7) din Directiva-cadru privind apa (9)”.
Or, în Anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 175/2022, în care sunt enumerate cazurile excepționale, este cuprinsă și Amenajarea hidroenergetică a râului Jiu pe sectorul Livezeni-Bumbești, fără a se ține cont de faptul că prin **Hotărârea de Guvern nr. 1581/2005** privind instituirea regimului de arie naturală protejată pentru noi zone, s-a aprobat zonarea interioară a Parcului Național Defileul Jiului din punct de vedere al necesității de conservare a diversității biologice, prin delimitarea zonelor de conservare specială. Astfel că, în zonele de conservare specială, sunt excluse orice formă de exploatare sau utilizare a resurselor naturale, precum și orice formă de folosire a terenurilor, incompatibilă cu scopul de protecție și/sau de conservare.*

Raportând cele enunțate mai sus la situația concretă, în care Guvernul a stabilit în locul autorității publice centrale pentru protecția mediului care sunt cazurile excepționale, apreciem că această manieră de legiferare conduce la lipsa de claritate și previzibilitate a dispozițiilor **art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 175/2022**.

Or, în jurisprudența sa, Curtea a stabilit că una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative (Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014, paragraful 225). În acest sens, Curtea a constatat 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 clar și precis 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 afectează însă previzibilitatea legii (Decizia nr. 903/2010, Decizia nr. 743/2011 sau Decizia nr. 447/2013).

Analizând actul normativ criticat prin prisma cerințelor de claritate și previzibilitate, astfel cum au fost consacrate în jurisprudența Curții Constituționale, referitoare la **art. 1 alin. (5) din Constituție**, apreciem că prevederile **art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 175/2022** sunt imprecise și inexacte.

Intervenția Guvernului, în calitatea sa de legiuitor delegat, s-a realizat prin identificarea exactă a cazurilor excepționale, ceea ce ar putea reprezenta o fază a procedurii ce trebuie realizată potrivit **art. 5 alin. (3) din Legea nr. 292/2018**, fază ce ar corespunde cu emiterea aprobării de dezvoltare. Or, potrivit normelor legale precitate, **înainte de emiterea aprobării de dezvoltare, cu privire la decizia de exceptare luată, autoritatea publică centrală pentru protecția mediului trebuie să îndeplinească alte obligații, printre care analizează dacă o altă formă de evaluare este potrivită și informează Comisia Europeană**.

Fără a pune în discuție îndeplinirea acestor obligații, apreciem că din moment ce Guvernul și-a arogat identificarea obiectivele de investiții exceptate de la evaluarea impactului asupra mediului, în temeiul **art. 5 alin. (2) din Legea nr. 292/2018**, nu este clar ce autoritate va îndeplini obligațiile ulterioare ce decurg din normele legale, după declararea cazurilor excepționale.

În aceste condiții, **actul normativ criticat este neclar în privința identificării etapelor următoare**, având în vedere că se derogă de la Legea nr. 292/2018 (care instituie în sarcina autorității publice centrale pentru protecția mediului anumite obligații, în situația în care anumite proiecte au fost exceptate), astfel încât procedura exactă nu mai poate fi determinată.

Mai mult, „*ordonanța de urgență nu este o varietate a ordonanței pe baza unei legi de abilitare, ci o măsură de ordin constituțional ce permite Guvernului, sub controlul strict al Parlamentului, să facă față unui caz excepțional și care se justifică pe necesitatea și urgența reglementării unei situații care, datorită circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea*

evitării unei grave atingeri aduse interesului public” (Decizia nr. 34/1998). Având în vedere că potrivit art. 115 alin. (7) din Constituție „Ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege (...)”, odată ce Parlamentul va aproba prin lege **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 175/2022**, fără ca actul normativ aprobat să reglementeze relațiile sociale dintr-o anumită materie, se va ajunge și la nesocotirea altor principii de drept.

De principiu, obiect al ordonanțelor de urgență îl pot forma numai acele relații sociale care sunt susceptibile, la rândul lor, să fie reglementate prin lege [Decizia nr. 249/2018, paragraful 51].

În atare condiții, având ca punct de plecare cerința legiuitorului primar, ca autoritatea competentă în domeniu să fie **autoritatea publică centrală pentru protecția mediului** (Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor), dar și caracterul actelor emise de această autoritate în domeniu, acte cu caracter infralegal, apreciem că actul normativ criticat nu corespunde finalității constituționale a activității de legiferare acordate Guvernului.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că „procesul de elaborare, integrare și **corelare**, precum și cel de monitorizare a diferitelor politici publice necesită proceduri administrative riguroase, menite să faciliteze și să garanteze adoptarea unui cadru legislativ unitar, coerent și necesar finalității declarate” (Decizia nr. 445/2022).

Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, stabilește o serie de reguli, respectiv „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce” [art. 8 alin. (4)], iar „Evenimentele legislative pot fi dispuse prin acte normative ulterioare de același nivel sau de nivel superior, având ca obiect exclusiv evenimentul respectiv, dar și prin alte acte normative ulterioare care, în principal, reglementează o anumită problemă, iar ca măsură conexă dispun asemenea evenimente pentru a asigura corelarea celor două acte normative interferente” [în art. 58 alin. (3)].

În lumina celor expuse, apreciem că **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 175/2022** nu este adoptată cu luarea în considerare a normelor constituționale ce vizează calitatea legislației, deoarece aducerea la îndeplinire a obligațiilor stabilite de legiuitorul primar prin Legea nr. 292/2018, este de resortul autorității publice centrale pentru protecția mediului, și nu a Guvernului, în calitatea sa de legislator.

2. Neconstituționalitatea prevederilor art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 175/2022, privind încălcarea art. 21 și art. 115 alin. (6) din Constituție

Raportat la situația creată, subliniem faptul că, în baza dispozițiilor art. 115 din Constituție, pe lângă monopolul legislativ al Parlamentului, este consacrată delegarea legislativă, în virtutea căreia Guvernul poate emite ordonanțe simple sau de urgență. Astfel, transferul unor atribuții legislative către autoritatea executivă se realizează printr-un act de voință al Parlamentului ori, pe cale constituțională, în situații extraordinare, și numai sub control parlamentar (Decizia nr. 838/2009).

Referitor la competența Guvernului, precizăm că potrivit jurisprudenței instanței de contencios constituțional, „**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, acte normative de reglementare secundară. (...) Cu alte cuvinte, în sistemul constituțional român, **regula** este aceea că Guvernul nu dispune de dreptul de reglementare primară a relațiilor sociale, ci doar de a adopta legislația secundară” (Decizia nr. 63/2017, paragraful 89).

De asemenea, art. 115 din Constituție stabilește că Guvernul poate adopta două tipuri de acte prin care aduce la îndeplinire delegarea legislativă, și anume **ordonanțele simple**, „ce pot fi emise numai pe baza unei legi de abilitare, deci ca urmare a unei delegări legislative acordate de legiuitor,

prevăzute de alin. (1) al acestui articol, și ordonanțele de urgență, prevăzute de alin. (4), în cazul cărora delegarea legislativă este acordată de Constituția însăși”.

Legiuitorul primar, prin **art. 21 alin. (1) din Legea nr. 292/2018**, a stabilit că „Orice persoană care face parte din publicul interesat sau care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a ataca, din punct de vedere procedural sau substanțial, actele, deciziile ori omisiunile autorității publice competente care fac obiectul participării publicului, inclusiv aprobarea de dezvoltare, potrivit prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare”.

În aceste condiții, maniera de legiferare aleasă de Guvern, acționând în sfera de competență a unei autorități publice centrale pentru protecția mediului, pe lângă faptul că deturneză rolul puterii executive, **anulează, practic, orice posibilitate pe care o are o persoană vătămată** de a se adresa instanței de judecată, ceea ce echivalează cu nesocotirea liberului acces la justiție, drept fundamental protejat de **art. 21 din Constituție**.

De altfel, în jurisprudența sa, prin **Decizia nr. 637/2006**, instanța de contencios constituțional a stabilit că „**Actele puterii executive sunt cenzurate pe calea contenciosului administrativ**, iar aceasta presupune, printre altele, și **posibilitatea instanței de judecată de a suspenda executarea actului pretins nelegal**, chiar cât timp autoritatea publică emitentă a actului atacat are încă facultatea de a dispune revocarea sau anularea acestuia, mai ales că în acest interval de timp actul în cauză își produce efectele. Această măsură reprezintă o garanție pentru respectarea drepturilor și libertăților cetățenești, precum și a valorilor constituționale”.

Însăși **Directiva 2011/92/UE**, cu modificările și completările ulterioare, prevede la **art. 11** că „(1) Statele membre se asigură, în conformitate cu sistemul legislativ intern aplicabil, că membrii publicului interesat: a) care au un interes suficient; sau b) care pretind încălcarea unui drept, atunci când procedurile de drept administrativ al unui stat membru impun această condiție preliminară, au acces la o cale de atac în fața unei instanțe judiciare sau a unui organism independent sau imparțial instituit în conformitate cu legea, prin care este contestată legalitatea de fond sau de procedură a deciziilor, a acțiunilor sau a omisiunilor care intră sub incidența dispozițiilor privind participarea publicului din prezenta directivă. (2) Statele membre stabilesc stadiul în care pot fi contestate deciziile, acțiunile sau omisiunile. (3) Statele membre stabilesc ce înseamnă interes suficient și încălcarea unui drept în conformitate cu obiectivul de a acorda un acces amplu la justiție a publicului interesat. În acest sens, interesul oricărei organizații nonguvernamentale care îndeplinește cerințele prevăzute la articolul 1 alineatul (2) este considerat suficient în sensul alineatului (1) litera (a) de la prezentul articol. Se consideră că aceste organizații au drepturi care pot fi încălcate în sensul alineatului (1) litera (b) de la prezentul articol. (4) Dispozițiile prezentului articol nu exclud posibilitatea unei căi de atac prealabile pe lângă o autoritate administrativă și nu afectează obligația de epuizare a tuturor căilor de atac administrative înainte de a recurge la procedurile de atac judiciare, atunci când legislația internă prevede o astfel de obligație. Orice astfel de procedură trebuie să fie corectă, echitabilă, rapidă și cu un cost care să nu fie prohibitiv. (5) Pentru creșterea eficienței dispozițiilor prezentului articol, statele membre se asigură că informațiile practice privind accesul la căile de atac administrative și judiciare sunt puse la dispoziția publicului”.

Or, prin intervenția Guvernului, în calitatea sa de legiuitor delegat, pe calea ordonanței de urgență, pentru declararea situațiilor excepționale în sensul **art. 5 alin. (2) din Legea nr. 292/2018**, se elimină posibilitatea de a ataca în instanță ordonanța de urgență, aceasta fiind un act administrativ normativ cu caracter legislativ.

În situația în care erau respectate dispozițiile legale din **art. 5 alin. (2) din Legea nr. 292/2018**, lăsând la latitudinea autorității publice centrale pentru protecția mediului emiterea actului administrativ pentru declararea situațiilor excepționale, deveneau incidente prevederile **art. 8 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004**, care reprezintă cadrul general în care persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral. În acest context, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la **art. 2 alin. (1) lit. h) din lege**, poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale.

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

În ceea ce privește ordonanțele Guvernului, Curtea Constituțională a statuat că *„elaborând astfel de acte normative, organul administrativ exercită o competență prin atribuire care, prin natura ei, intră în sfera de competență legislativă a Parlamentului. Prin urmare, ordonanța nu reprezintă o lege în sens formal, ci un act administrativ de domeniul legii, asimilat acesteia prin efectele pe care le produce, respectând sub acest aspect criteriul material”* (Decizia nr. 120/2004).

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

În contextul configurat mai sus, **Avocatul Poporului apreciază că argumentele invocate susțin neconstituționalitatea prevederilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 175/2022 pentru stabilirea unor măsuri privind obiectivele de investiții pentru realizarea de amenajări hidroenergetice în curs de execuție precum și a altor proiecte de interes public major care utilizează energie regenerabilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (PL-x nr. 57/2023, L814/2022), precum și cele ale art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 175/2022 și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei decizii de admitere a obiecției de neconstituționalitate astfel cum a fost invocată.**

AVOCATUL POPORULUI,


RENATE WEBER