



Biroul permanent al Senatului
Bp 48 / 15.03.2007

AVIZ
**referitor la propunerea legislativă privind reorganizarea
și funcționarea Gărzii Naționale de Mediu**

Analizând propunerea legislativă privind reorganizarea și funcționarea Gărzii Naționale de Mediu, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B48 din 15.02.2007,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

I. Observații generale

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare reorganizarea și funcționarea Gărzii Naționale de Mediu, instituție publică de inspecție și control, cu funcție publică specifică, finanțată de la bugetul de stat, având personalitate juridică, care funcționează ca organ de specialitate al administrației publice centrale în subordinea Ministerului Mediului și Gospodăririi Apelor și în coordonarea directă a ministrului, având ca scop asigurarea neutralității și evitarea oricărui conflict de interese între activitatea de reglementare și cea de inspecție și control din domeniul protecției mediului.

Structurată în șase capitole, propunerea legislativă stabilește organizarea și funcționarea Gărzii Naționale de Mediu, atribuțiile acesteia, comisariatele regionale și județene, conducerea, drepturile și obligațiile comisarilor și ale personalului cu alte atribuții din această instituție, recompensele și răspunderea acestora, precum și dotările de care dispune Garda Națională de Mediu în exercitarea atribuțiilor care îi revin.

Astfel cum rezultă din Expunerea de motive, reorganizarea actualei instituții este determinată de eficientizarea activității și ridicarea activității instituției la standardele și cerințele Uniunii Europene, în contextul integrării României în structurile europene și în conformitate cu solicitările Comisiei Europene cuprinse în Raportul de Țară din Septembrie 2006 privind întărirea capacității instituționale în activitatea de control și inspecție, în domeniul protecției mediului, fiind prevăzută separarea activității de inspecție și control de activitatea de reglementare

În raport cu obiectul său, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția, României republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Având în vedere că la art.5 alin.(2) se prevede suplimentarea numărului maxim de posturi cu 400 de posturi finanțate de la bugetul de stat este obligatorie solicitarea informării din partea Guvernului, potrivit dispozițiilor art. 111 alin.(1) teza a doua din Constituție.

3. Întrucât, anterior, reorganizarea și funcționarea Gărzii Naționale de Mediu s-a realizat prin Hotărârea Guvernului nr.440/2005 în temeiul dispozițiilor art.12 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.17/2005 pentru stabilirea unor măsuri organizatorice la nivelul administrației publice centrale, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.198/2005, pentru respectarea principiului simetriei actelor normative, ar fi fost recomandat ca o nouă reorganizare a acestei instituții să se facă printr-un act de același nivel.

În ceea ce privește competența de legiferare în domeniul reorganizării și funcționării Gărzii Naționale de Mediu, trebuie amintită Decizia nr.16/10.01.2007 prin care Curtea Constituțională a constatat că Legea privind înființarea Autorității Naționale pentru Turism, în subordinea Guvernului este neconstituțională.

Este adevărat că organul de specialitate al administrației publice centrale la care se referă decizia sus-menționată este organizat în subordinea Guvernului, însă argumentele invocate sunt valabile și pentru Garda Națională de mediu, care este tot organ de specialitate al administrației publice centrale, dar în subordinea unui minister.

Curtea Constituțională a statuat că dacă art.116 din Constituție consacră principiile de organizare a autorităților administrației publice centrale de specialitate, regulile după care ele se constituie sunt stabilite de prevederile constituționale ale art.117. Astfel, alin.(1) și

(3) ale art.117, prevăzând că ministerele se înființează, se organizează și funcționează potrivit legii și că autoritățile administrative autonome se pot înființa prin lege organică, consacră principiul potrivit căruia acest domeniu este de competența exclusivă a Parlamentului. În ceea ce privește înființarea altor organe de specialitate decât ministerele și autoritățile autonome, dar ca autorități guvernamentale, art.117 alin.(2) din Constituție stabilește dreptul Guvernului (și al ministerelor) de a le înființa, dar numai în cazul în care acest drept îi este recunoscut prin lege și cu avizul Curții de Conturi.

În timp ce Curtea Constituțională menționează dispozițiile art.11 lit.o) din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor care consacră competența Guvernului de a înființa, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa, pentru situația reglementată prin prezentul proiect, amintim dispozițiile art.42 din aceeași lege, potrivit cărora „Ministerele pot înființa în subordinea lor organe de specialitate, cu avizul Curții de Conturi.

Așa cum arată Curtea Constituțională, normele cuprinse în alin.(2) și (3) ale art.117 din Constituție, referitoare la componența Parlamentului și a Guvernului, care sunt de strictă interpretare, fac o distincție fără echivoc cu privire la modalitățile de înființare a celor două categorii de autorități menționate.

II. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. Pentru respectarea caracterului unitar în redactarea actelor normative cu obiect similar de reglementare, este necesară resistemizarea unor dispoziții normative, astfel încât să se asigure cursivitatea logică a ideilor și fluența acestora. În acest sens, norma de la art.6 alin.(1) trebuie plasată ca alin.(3) al art.1, atribuțiile Gărzii Naționale de Mediu de la Capitolul III trebuie redactate după actualul art.3, încadrarea, salarizarea și acordarea altor drepturi personalului Gărzii, prevăzute la art. 33, trebuie să constituie alin.(2) al art.13, deoarece Secțiunea a 3-a a capitolului II este rezervată personalului Gărzii Naționale de Mediu, iar normele de la art.30 și art.31 referitoare la sporuri și alte fonduri de stimulare a comisarilor și personalului Gărzii urmează să fie plasate după art.21, respectiv la Capitolul V unde sunt reglementate recompensele.

Totodată, pentru același motiv, prevederile art.14 împreună cu art.34 alin.(1)-(3), referitoare la spațiile de care dispune Garda Națională de Mediu și dotările de care dispune aceasta în desfășurarea

activității trebuie să constituie o secțiune distinctă, eventual intitulată „Dotări”.

Pe cale de consecință, trebuie adaptate, în mod corespunzător, titlul Secțiunii a III-a din Cap.II, precum și normele de trimitere din cuprinsul proiectului.

2. Pentru respectarea prevederilor art.54 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, secțiunile trebuie numerotate cu cifre arabe, după următorul exemplu: „Secțiunea 1”, „Secțiunea a 2-a”, „Secțiunea a 3-a”.

3. La **art.1 alin.(1)**, pentru corectitudinea redactării, sintagma „Garda Națională de Mediu (GNM)” trebuie redată sub forma „Garda Națională de Mediu denumită în continuare GNM”.

Ca urmare a acestei mențiuni, în întreg cuprinsul propunerii legislative, denumirea acestei instituții trebuie exprimată în forma abreviată.

La **alin.(2)**, întrucât expresia „condițiilor impuse prin actele de reglementare” este inadecvată, propunem înlocuirea acesteia cu sintagma „prevederilor legale în vigoare”, formulare care include orice normă din domeniul vizat.

4. La **art.2 alin.(1)**, pentru rigoarea exprimării, sintagma „armonizată cu cea comunitară” trebuie înlocuită cu sintagma „armonizată cu **legislația** comunitară”.

5. La **art.4 alin.(1)**, pentru un spor de rigoare în redactare, sugerăm reformularea textului, astfel:

„În exercitarea atribuțiilor sale, Garda Națională de Mediu colaborează și cooperează, în limitele prevăzute de lege, cu autoritățile administrației publice centrale și locale și cu instituțiile publice pe baza protocoalelor încheiate cu acestea, cu reprezentanții societății civile și cu persoane juridice și persoane fizice”.

6. La **art.5 alin.(1)**, este necesar să se menționeze că este vorba de numărul **maxim** de posturi.

7. La **art.6 alin.(1)**, din considerente de redactare, expresia „sediul în care” trebuie înlocuită cu expresia „în care”, evitându-se astfel, repetarea inutilă a termenului „sediul”.

De asemenea, pentru aceleași considerente, substantivul „sector” trebuie redat articulat „sectorul”.

Totodată, semnalăm că proiectul este inconsecvent în plan terminologic, în sensul că **alin.(2) al art.6** face referirea la „comisariate teritoriale”, **alin.(3)** la „comisariate regionale și

judetene”, pentru ca **art.9 alin.(1)** și **anexa nr.2**, să utilizeze denumirea de „comisariate regionale”. Este necesară corelarea textelor.

La **alin.(5) al art.6**, din considerente de ordin gramatical, termenul „Anexa 1” trebuie redat sub forma „anexa nr. 1”. Observația este valabilă și pentru **art.35 alin.(2)**.

8. La **art.7 alin.(1)**, pentru corectitudinea redactării, expresia „Secretar de Stat” trebuie redactată cu litere mici.

La **alin.(8)**, sugerăm înlocuirea sintagmei „în condițiile legii”, cu sintagma „în condițiile prevăzute de lege”. Observația este valabilă și pentru **art.18 lit.n)**.

9. La **art.8 alin.(2)**, precizăm că, potrivit exigențelor de tehnică legislativă, alineatul - ca element structural al articolului - trebuie să exprime o ipoteză juridică proprie. De aceea, pentru a răspunde acestei exigențe, este necesară realizarea legăturii tematice cu norma de la alin.(1), prin înlocuirea expresiei „acestei direcții sunt stabilite” cu expresia „Direcției de investigații economice în domeniul protecției mediului prevăzută la alin.(1) se stabilesc”.

În același context, referirea la regulamentul de organizare și funcționare trebuie să se realizeze prin redactarea cu inițiale mici.

La **alin.(4)**, pentru respectarea prevederilor art.36 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, potrivit căroră în redactarea actelor normative verbele se utilizează, de regulă, la timpul prezent, expresia „își va desfășura activitatea” trebuie înlocuită cu expresia „își desfășoară activitatea”.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **alin.(5)** al aceluiași articol, unde expresia „vor fi stabilite” trebuie înlocuită cu expresia „se stabilesc”, pentru **alin.(6) lit.b)** și **alin.(7) lit.b)**, unde expresia „Preluarea se va face” trebuie redată sub forma „Preluarea se face”.

La **alin.(5), alin.(6) și alin.(7)**, menționăm că sistematizarea dispozițiilor normative în câte două litere nu este corectă raportat la exigențele de tehnică legislativă, nefiind vorba de o enumerare subsumată unei părți introductive. De aceea, urmează ca lit.a) de la alin.(5), (6) și (7) să fie eliminate, iar dispozițiile marcate cu lit.b) să constituie alineate distincte, întrucât acestea exprimă ipoteze și norme de sine stătătoare, respectiv lit.b) a alin.(5) să devină alin.(6), actualul alin.(6) devine alin.(7), lit.b) a actualului alin.(6) devine alin.(8),

actualul alin.(7) devine alin.9, iar lit.b) a actualului alin.(7) devine alin.(10).

La actualul **alin.(5) lit.b)**, pentru rigoarea redactării, expresia „atât la nivel central cât” trebuie înlocuită cu expresia „la nivel central”.

Totodată, expresia „sarcinilor curente de lucru” trebuie înlocuită cu expresia „sarcinilor curente”, iar abrevierile „MMGA” și „UE” trebuie redată *in extenso*, pentru respectarea prevederilor art.35 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată. Observația este valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

La actualul **alin.(6) lit.a)**, pentru un spor de precizie în redactare, propunem următoarea reformulare a textului:

„În cadrul structurii Gărzii Naționale de Mediu se organizează inspecția apelor, prin preluarea acestei activități de la Ministerul Mediului și Gospodăririi Apelor și a unui număr de 21 de posturi din cadrul Administrației Naționale „Apele Române” aferente activităților prevăzute la art.15 alin.(2) lit.h), i) și o), care trec la Garda Națională de Mediu”.

La actualul **alin.(6) lit.b)**, pentru a se realiza legătura, în plan tematic, cu norma de la lit.a) (devenită alin.(7)), precum și pentru o formulare consacrată, este necesară înlocuirea sintagmei „Preluarea se va face pe bază de protocol de predare primire”, cu sintagma „Preluarea **inspecției apelor prevăzută la alin.(7) se face pe bază de protocol de predare-preluare**”.

Reiterăm observația și pentru actualul alin.(7) lit.b), cu deosebirea că trimiterea se va face la alin.(9).

10. La **art.10 alin.(1)**, sugerăm înlocuirea expresiei „sunt organizate”, cu expresia „se organizează”, mai adecvată în context.

La **alin.(2)**, pentru un plus de rigoare în redactare, expresia „în condițiile legii” sugerăm să fie înlocuită cu expresia „în condițiile prevăzute de lege”.

La **alin.(3)**, pentru corelare, în plan terminologic, după substantivul „Comisariatele” trebuie introdusă mențiunea „județene”.

11. La **art.11 alin.(3)**, pentru corectitudinea redactării, denumirea „Delta Dunării” trebuie încadrată între ghilimele.

12. La **art.14 alin.(1)**, din considerente gramaticale, expresia „hotărâre de guvern” trebuie redată sub forma „hotărâre a Guvernului”.

13. La art.15 alin.(1) lit.v), pentru claritatea textului, expresia „inspecție comisariatele teritoriale” trebuie înlocuită cu sintagma „inspecție din cadrul comisariatelor teritoriale”, iar la **alin.(2) lit.a),** pentru același considerent, formula „care le desfășoară” din finalul textului, trebuie înlocuită cu expresia „care le desfășoară necorespunzător”.

La **alin.(2) lit.n),** pentru o exprimare corectă, sintagma „tehnologiile de fabricate” trebuie înlocuită cu expresia „tehnologiilor de fabricație”.

14. Întrucât textul introductiv se referă și la personalul cu alte atribuții al Gărzii Naționale de Mediu, la **art.19 lit.g),** expresia „calitatea de comisar” trebuie înlocuită cu sintagma „calitatea de comisar sau personal”.

15. La art.24, pentru ca norma să fie completă, este necesar ca textul să aibă în vedere și răspunderea contravențională.

16. La art.26, este necesar să se elimine din finalul textului expresia „dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât potrivit legii penale să fie considerate infracțiuni”, întrucât în conformitate cu dispozițiile Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, textul nu mai este necesar.

17. La art.27, pentru precizia normei de trimitere, este necesară reformularea textului, astfel:

„Art.27. - Sancțiunile disciplinare ce pot fi aplicate comisarului de mediu și personalului GNM sunt cele prevăzute de Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare și Legea nr.53/2003 - Codul muncii, cu modificările și completările ulterioare.

18. La art.36, având în vedere că o dispoziție de abrogare cu caracter de generalitate nu are precizia normativă necesară și nu este recomandată de normele de tehnică legislativă și ținând seama că după adoptare Hotărârea Guvernului nr.440/2005 nu a mai suferit intervenții legislative, este necesară reformularea textului, astfel:

„Art.36. - Pe data intrării în vigoare a prezentei legi se abrogă Hotărârea Guvernului nr.440/2005 pentru reorganizarea și funcționarea Gărzii Naționale de Mediu, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.448 din 26 mai 2005”.

Totodată, semnalăm că prezentul demers legislativ are în vedere numai abrogarea Hotărârii Guvernului nr.440/2005, deși unele prevederi din cuprinsul său nu se corelează cu dispozițiile Ordonanței

de urgență a Guvernului nr.17/2005, asupra cărora proiectul nu face nici o intervenție legislativă, creându-se astfel aspecte de contradictorialitate cu aceasta.

19. La **anexa nr.1**, potrivit uzanței în redactarea actelor normative, sub numărul anexei trebuie menționat numărul maxim de posturi al Gărzii Naționale de Mediu.

20. La **anexa nr.2**, propunem ca structura comisariatelor regionale **Argeș și București** să fie formată, (ca și în cazul celorlalte 6 comisariate) din aceleași județe din care sunt compuse și regiunile de dezvoltare respective, prevăzute de Legea nr.315/2004, pentru a se înlesni accesarea fondurilor comunitare în domeniu.

21. La **anexa nr.3**, pentru precizia normei, sintagma „prevederile din Legea protecției Mediului” trebuie înlocuită cu sintagma „prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.195/2005 privind protecția mediului, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.165/2006”.

De asemenea, la **art.45**, referitor la procesul verbal de constatare și sancționare a contravențiilor, în conținutul acestuia se face trimitere la „H.G. - /2005 pentru reorganizarea și funcționarea Gărzii Naționale de Mediu”, deși proiectul nu cuprinde nici o normă de trimitere la o astfel de hotărâre, iar actuala Hotărâre a Guvernului nr.440/2005 este propusă spre abrogare.

22. Semnalăm că deși la art.35 alin.(1) se face trimitere la „Anexele nr.1 - 14”, **anexa nr.14** nu însoțește propunerea legislativă.

PREȘEDINTE
dr. Dragoș ILIESCU



București
Nr. 338/14.03.2007