



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

498
04 04 2007

Biroul permanent al Senatului
Bp 48 13 04 2007

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art.111 alin.(1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind reorganizarea și funcționarea Gărzii Naționale de Mediu*, inițiată de domnii deputați Valeriu Tabără, Liviu Miroșeanu, Ionesie Ghiorghioni, Mircea Man și Dumitru Puzdrea din Grupul parlamentar al PD (Bp. 48/2007).

I. Principalele reglementări

Prin această inițiativă legislativă parlamentară se propune instituirea unui nou cadru legal pentru reorganizarea și funcționarea Gărzii Naționale de Mediu (GNM).

Aceasta este structurată pe șase capitole care reglementează, în principal, următoarele:

- organizarea GNM (Comisariatul General, Comisariatele Regionale și Județene, personalul și sediile GNM);
- atribuțiile GNM, ale Comisariatului General și ale structurilor teritoriale subordonate;
- drepturile și obligațiile comisarilor și ale personalului cu alte atribuții din GNM.

Totodată, se propune abrogarea *Hotărârii Guvernului nr. 440/2005 pentru reorganizarea și funcționarea Gărzii Naționale de Mediu*.

II. Observații și propuneri

1. În ceea ce privește propunerea legislativă în ansamblul ei, și mai precis forma de act normativ pe care o îmbracă, considerăm că aceasta este de natură să ridice anumite probleme de neconstituționalitate, prin raportare la dispozițiile art. 117 alin. (2) care prevăd că „*Guvernul și ministerele, cu avizul Curții de Conturi, pot înființa organe de specialitate, în subordinea lor, numai dacă legea le recunoaște aceste competențe.*”

În jurisprudența sa – Decizia nr. 16/2007 – Curtea Constituțională a apreciat că înființarea unei autorități în subordinea Guvernului este de competența exclusivă a Guvernului, potrivit art. 117 alin. (2) din Legea fundamentală, fiind neconstituțională adoptarea de către Parlament a unei legi prin care să se înființeze o astfel de autoritate.

Față de această apreciere a Curții Constituționale, opinăm că și reorganizarea unei autorități a statului care se află în subordinea Guvernului ar trebui să intre tot în competența exclusivă a Guvernului.

De asemenea, apreciem că, atâta timp cât numeroasele reorganizări ale acestei instituții au fost realizate prin acte normative la nivel de hotărâri ale Guvernului, ar trebui ca noua reorganizare a acestei instituții să se realizeze tot prin hotărâre a Guvernului.

2. Având în vedere obiectul de reglementare, apreciem că un proiect cu un astfel de obiect ar trebui elaborat de autoritatea publică centrală în subordinea căreia funcționează Garda Națională de Mediu, mai precis de Ministerul Mediului și Gospodăririi Apelor. Considerăm că numai această autoritate este în măsură să aprecieze dacă se impun eventuale modificări în structura acestei instituții, inclusiv dacă actuala organizare se ridică la standardele Uniunii Europene.

În acest sens, precizăm că, în conformitate cu Programul Legislativ asumat de Guvern, acest minister a elaborat un proiect de lege cu obiect de reglementare similar care se află în procedură de avizare interministerială.

3. În cuprinsul instrumentului de prezentare al inițiativei legislative ar fi trebuit cuprinse motivele care au impus modificările și/sau completările propuse, fiind insuficientă numai referirea la faptul că se dorește ridicarea instituției GNM la standardele și cerințele Uniunii Europene.

Mai mult decât atât, nu se prevede niciun act normativ european care să fi fost avut în vedere la elaborarea acestei propuneri legislative.

Din analiza propunerii legislative rezultă de fapt că s-a dorit o asimilare a statutului juridic al personalului GNM cu cel al polițistului.

Astfel, la art. 18, prin care se propun drepturi ce se doresc recunoscute comisarului și personalului GNM, se dorește recunoașterea unor drepturi identice cu cele ale polițiștilor, reglementate la art. 28 din *Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițiștilor*, neprezentându-se motivele care au impus o astfel de reglementare.

Apreciem că o astfel de asimilare nu se impune având în vedere atribuțiile total diferite ale acelor două categorii de personal.

4. Dreptul comun în materia funcției și funcționarilor publici îl reprezintă *Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată*. Prin urmare, se impune ca dispozițiile propunerii legislative să se circumscrie regulilor generale prevăzute de *Legea nr. 188/1999, republicată*, lege organică, și legislației secundare elaborate în temeiul acesteia.

În conformitate cu prevederile art. 5 alin. (1) din *Legea nr. 188/1999*, pot beneficia de statute speciale funcționarii publici care își desfășoară activitatea în cadrul următoarelor servicii publice:

- a) structurile de specialitate ale Parlamentului României;
- b) structurile de specialitate ale Administrației Prezidențiale;
- c) structurile de specialitate ale Consiliului Legislativ;
- d) serviciile diplomatice și consulare;
- e) autoritatea vamală;
- f) poliția și alte structuri ale Ministerului Administrației și Internelor;
- g) alte servicii publice stabilite prin lege.

Având în vedere enumerarea limitativă menționată anterior, precum și faptul că reglementarea unui statut special pentru funcționarii publici din cadrul GNM nu este justificată și nici prevăzută într-un act normativ, propunerea legislativă nu poate conține prevederi care să reglementeze drepturi, obligații, recompense sau răspundere juridică care exced dispozițiilor Legii nr. 188/1999.

Astfel, se impune realizarea distincției între elaborarea unui statut special și stabilirea unor funcții publice specifice în cadrul GNM. Formulăm această observație deoarece faptul că a fost precizat în mod expres în propunerea legislativă că „*Garda Națională de Mediu este instituție publică de inspecție și control, cu funcție publică specifică*” nu justifică crearea unui statut special pentru funcționarii publici din această instituție publică.

5. Prevederile **art. 5 alin. (2)**, care se referă la majorarea numărului maxim de posturi cu 400, nu pot fi acceptate deoarece conform raportării efectuate în baza *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 48/2005 pentru*

reglementare a unor măsuri privind numărul de posturi și cheltuielile de personal în sectorul bugetar, la sfârșitul lunii ianuarie 2007, există un număr total de 393 posturi vacante, reprezentând 9,3% din numărul de posturi aprobat (4241 posturi). Propunerea de la art. 5 alin. (2) ar fi putut fi avută în vedere numai în condițiile în care necesarul suplimentar de posturi nu poate fi asigurat prin redistribuirea acestora cu încadrarea în numărul total aprobat acestui minister.

6. În Secțiunea III a Capitolului III – *Personalul și sediile GNM* – se stabilește la **art. 13 alin. (1)** că *„personalul cu statut de funcționar public al Gărzii Naționale de Mediu, alcătuit din comisari și salariați cu alte atribuții și comisarii generali adjuncți, exercită prerogative de putere publică pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor, precum și a obligațiilor de serviciu, în limitele stabilite prin prezenta lege.”*

Alin. (3) al aceluiași articol prevede că *„personalul GNM, încadrat pe funcții publice sau contractuale, după caz, este obligat să respecte Constituția și legile țării...”*.

Referitor la aceste dispoziții, menționăm că salariații din cadrul GNM nu pot fi investiți, toți, cu autoritatea publică a statului. Era necesar ca aceste prevederi să fie armonizate cu dispozițiile art. 2 și art. 6 din Legea nr. 188/1999.

Propunerea legislativă nu stabilește expres categoriile de personal din cadrul GNM pentru reglementarea în mod unitar a regimului juridic aplicabil categoriilor de personal menționate.

Formulăm această observație deoarece ambiguitatea cu privire la categoriile de personal rezidă din mai multe dispoziții ale propunerii legislative. Astfel, pe lângă articolele deja menționate, art. 1 alin. (2) prevede că *„Garda Națională de Mediu este corp specializat de inspecție și control, iar comisarii sunt funcționari publici cu funcție publică specifică...”*, art. 29 alin. (1) statuează că *„personalul de conducere și de execuție al Gărzii Naționale de Mediu are calitatea de funcționar public sau de personal contractual ...”*, art. 7 alin. (6) dispune că în subordinea comisarului general se află *„trei comisari generali adjuncți, cu statut de personal contractual”* care, potrivit alin. (8) al aceluiași articol sunt *„numiți și eliberați din funcție”*, art. 19 și art. 20 fac referire la *„comisarii și personalul cu alte atribuții din cadrul Gărzii Naționale de Mediu”*.

7. În ceea ce privește **Capitolul IV „Drepturile și obligațiile comisarilor și ale personalului cu alte atribuții din GNM”** menționăm faptul că nu pot fi stabilite pentru comisari drepturi salariale specifice, care exced cadrului legal general privind funcția publică și funcționarii publici. În acest sens, considerăm

că nu poate fi reglementat, prin derogare de la dreptul comun în materie, un întreg cadru legal privind drepturile de natură salarială ale comisarilor, de natură a crea discriminări între diferitele categorii de funcționari publici, stabilindu-se unele avantaje și drepturi preferențiale pentru funcționarii publici din cadrul GNM, a căror acordare va conduce la apariția unor inechități și discriminări.

De exemplu:

- art. 18 lit. i) *„sporuri conform prevederilor prezentei legi”*;
- art. 18 lit. j) *„asistență juridică asigurată de către instituție, la cerere, în cazul cercetării sale de către instituțiile abilitate, pentru fapte comise fără intenție, în timpul sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu”*;
- art. 18 lit. n) *„stimularea materială, în condițiile legii”*;
- art. 18 lit. p) *„circulația pe baza abonamentelor lunare procurate de instituție, cu mijloacele de transport în comun, pentru executarea unor misiuni de serviciu care nu pot fi îndeplinite altfel”*;
- art. 21 *„pentru îndeplinirea cu rezultate foarte bune a atribuțiilor de serviciu ... pot beneficia de recompense în bani sub forma de premii și stimulente”*;
- art. 30 stabilește sporuri care, cumulate, reprezintă peste 90% din salariul de bază. Menționăm și faptul că unele dintre aceste sporuri nu pot fi acordate funcționarilor publici din GNM potrivit reglementărilor legale în vigoare (de ex. sporul de confidențialitate);
- art. 31 și Anexa nr. 12 prevăd acordarea de stimulente în cuantum de maxim trei salarii de bază, care poate fi majorat de către Comisarul general.

Considerăm că reglementarea acestui sistem de salarizare/sporuri/premii/stimulente ar crea dificultăți majore și în perspectiva adoptării legii privind sistemul unitar de salarizare a funcționarilor publici.

Sunt stabilite, de asemenea, drepturi excesive care pot conduce la aplicări abuzive și încălcări ale drepturilor cetățenilor:

- art. 18 lit. k) *„acces deplin, în condițiile legii, în orice situație, în amplasamentele și incintele în care se desfășoară sau se prezumă că se desfășoară o activitate generatoare de impact negativ asupra mediului”*;
- art. 18 lit. l) *„legitimează în vederea stabilirii identităților persoanelor ...”*

8. În contradicție cu prevederile art. 33 din propunerea legislativă, în care se specifică că *„încadrarea, salarizarea și acordarea altor drepturi, inclusiv premii și stimulente comisarilor și personalului GNM, funcționari publici și personal contractual, se fac în conformitate cu prevederile dispozițiilor legale aplicabile personalului din instituțiile publice centrale și structurilor subordonate acestora”*, în art. 30 este prevăzută acordarea de sporuri la salariul

de bază, suplimentar față de cele aplicabile personalului contractual sau funcționarilor publici, cum sunt: sporul de fidelitate, de calculator, de confidențialitate sau de izolare, pentru care nu există bază legală de acordare.

Prin acordarea acestor sporuri s-ar crea o discriminare din punct de vedere salarial între drepturile acordate comisarilor și personalului GNM și drepturile salariale acordate unor funcții similare din sectorul bugetar, cum ar fi inspectorul de muncă, inspectorul pentru protecția consumatorilor, comisarii Gărzii Financiare, care nu beneficiază de asemenea sporuri. Față de aceste aspecte prevederile **art. 30** nu pot fi acceptate.

Totodată, drepturile propuse accentuează discrepanțele existente în sistemul de salarizare al personalului bugetar, care vor îngreuna realizarea programului legislativ al Guvernului în domeniul elaborării proiectului de lege privind salarizarea personalului contractual din sectorul bugetar în funcție de calitate și performanța activității, precum și a proiectului de lege privind sistemul unitar de salarizare al funcționarilor publici, prin care se urmărește re poziționarea funcțiilor în vederea realizării unor ierarhii care să permită asigurarea unor salarii echitabile și predictibile care să reflecte diferențele majore în privința responsabilităților și competențelor necesare posturilor, asigurarea competitivității sectorului administrației publice față de sectorul privat în atragerea, motivarea și reținerea personalului competent în sectorul bugetar.

De asemenea, propunerile privind acordarea unor drepturi salariale suplimentare nu fac obiectul prezentei propuneri legislative prin care se dorește reorganizarea și funcționarea GNM.

9. La **art. 31 alin. (1) lit. b)** din propunerea legislativă în loc de sintagma „sau în baza titlurilor executorii emise ca urmare a hotărârilor judecătorești rămase definitive în care structurile Gărzii Naționale de Mediu au fost parte și au avut câștig de cauză” trebuia folosită sintagma „în baza titlurilor executorii prevăzute de lege în materie contravențională”, având în vedere dispozițiile art. 37 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, potrivit cărora „Procesul-verbal neatăcut în termenul prevăzut la art. 31, precum și hotărârea judecătorească irevocabilă prin care s-a soluționat plângerea constituie titlu executoriu, fără vreo altă formalitate”.

Totodată, reiterăm faptul că prevederile art. 31, privitoare la constituirea fondului de stimulare a comisarilor de mediu afectează negativ nivelul veniturilor bugetului general consolidat. Menționăm faptul că unul dintre obiectivele asumate în cadrul Programului de convergență este reprezentat de consolidarea bazei veniturilor bugetare. În plus, propunerea transmite un semnal

suplimentar în sensul relaxării politicii salariale în sectorul public, cu consecințe negative asupra așteptărilor inflaționiste.

De asemenea, evidențiem faptul că nivelul procentului aplicat sumelor provenite prin aplicarea de amenzi și penalități pentru constituirea fondului de stimulente este superior nivelului maxim de 15% stabilit în conformitate cu prevederile art. 29 din *Legea nr. 40/1991 cu privire la salarizarea Președintelui și Guvernului României, precum și a personalului Președinției, Guvernului și a celorlalte organe ale puterii executive, republicată*.

10. Prevederile propuse la unele articole (**art. 30 și art. 31, Anexa nr. 13**) determină influențe financiare suplimentare asupra bugetului general consolidat aprobat pentru anul 2007, și prin urmare, potrivit art. 15 alin. (1) din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, inițiatorii trebuiau să precizeze sursele financiare pentru acoperirea creșterii cheltuielilor*.

11. Referitor la prevederile **art. 1 alin. (1) lit. c** și ale **art. 2 alin. (5)** din **Anexa nr. 12**, facem precizarea că în conformitate cu dispozițiile art. 8 alin. (3) și (4) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 „Sumele provenite din amenzile aplicate persoanelor juridice în conformitate cu legislația în vigoare se fac venit integral la bugetul de stat, cu excepția celor aplicate, potrivit legii, de autoritățile administrației publice locale și amenzilor privind circulația pe drumurile publice, care se fac venit integral la bugetele locale.”* iar *„Sumele provenite din amenzile aplicate persoanelor fizice în conformitate cu legislația în vigoare se fac venit integral la bugetele locale.”*

În consecință, executarea silită a sumelor reprezentând amenzi contravenționale aplicate persoanelor juridice se efectuează de către organele de specialitate din cadrul unităților descentralizate ale Ministerului Finanțelor Publice, iar a celor reprezentând amenzi contravenționale aplicate persoanelor fizice se efectuează de către organele de specialitate din cadrul unităților administrativ-teritoriale.

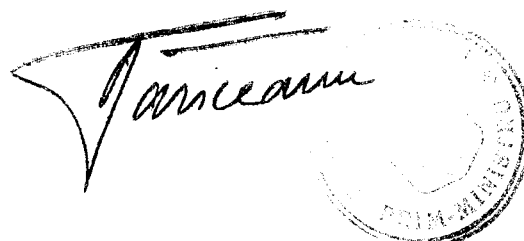
12. Prevederile **alin. (1) și (2)** ale **art. 2** din **Anexa nr. 12** nu respectă dispozițiile art. 28 alin. (2) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 conform căroră „Amenzile care se cuvin bugetului de stat pot fi achitate la Casa de Economii și Consemnațiuni – CEC SA sau la unitățile Trezoreriei Statului, iar amenzile cuvenite bugetelor locale se achită la Casa de Economii și Consemnațiuni CEC SA sau la casieriile autorităților administrației publice locale ori ale altor instituții publice abilitate să administreze veniturile bugetelor locale, indiferent de localitatea pe a cărei rază acestea funcționează, de cetățenia, domiciliul sau*

reședința contravenientului ori de locul săvârșirii contravenției, precum și la ghișeul unic din punctele de trecere a frontierei de stat a României.”

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere aspectele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

The image shows a handwritten signature in black ink that reads "Tăriceanu". To the right of the signature is a circular official stamp. The stamp contains the text "ROMANIA" at the top and "MINISTERUL AFACERILOR INTERNE" at the bottom, with a central emblem.

Călin POPESCU - TĂRICEANU

Domnului senator **Nicolae VĂCĂROIU**

Președintele Senatului