



AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul managementului situațiilor de urgență și al apărării împotriva incendiilor

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul managementului situațiilor de urgență și al apărării împotriva incendiilor, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.215 din 30.06.2021 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D596/30.06.2021,

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 proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect modificarea și completarea unor acte normative în domeniul managementului situațiilor de urgență și al apărării împotriva incendiilor.

Potrivit preambulului, neadoptarea măsurilor preconizate prin proiect ar avea consecințe negative pentru funcționarea Inspectoratului General pentru Situații de Urgență ca instituție care coordonează, la nivel național, instituțiile implicate în managementul situațiilor de urgență, pentru derularea unor proiecte în cadrul programelor Guvernului de finanțare pentru infrastructura locală, pentru corelarea legislației naționale la noile norme europene, pentru exercitarea autorității statului prin emiterea avizelor și autorizațiilor de securitate la incendiu, supravegherea pieței mijloacelor tehnice de apărare împotriva incendiilor, precum și pentru asigurarea securității cetățeanului și apărarea împotriva incendiilor, ca activitate de interes public.

**CONFORM CU
ORIGINALUL**

2. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. În ceea ce privește forma de reglementare aleasă, precizăm că motivarea existenței situației extraordinare și a urgenței reglementării care determină promovarea măsurilor pe calea delegării legislative prin ordonanță de urgență trebuie reanalizată și completată, ținându-se seama de prevederile art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată și ale art.43 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și de jurisprudența Curții Constituționale în materie.

Astfel, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, de exemplu, *Decizia nr.1008/2009*, „*pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public.*”. Totodată, Curtea, în jurisprudența sa, de exemplu în *Decizia nr.919/2011*, a statuat în mod constant că „*situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, aspect întărit și prin adăugarea sintagmei "a căror reglementare nu poate fi amânată. (...) Pentru a fi pe deplin respectate exigențele art.115 alin.(4) din Constituție, Guvernul trebuie să demonstreze și faptul că măsurile în cauză nu sufereau amânare, practic, că nu exista vreun alt instrument legislativ ce ar fi putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor negative*”. De asemenea, prin *Decizia nr.214/2019*, Curtea a reținut „*numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate*”.

În același sens, prin *Decizia nr.60/2020* Curtea a reținut că „*urgența reglementării apare atunci când o situație extraordinară - care se abate semnificativ de la obișnuit, este preexistentă urgenței, este cuantificabilă și obiectivă - determină, prin aceste caracteristici, necesitatea reglementării imediate, fără întârziere, a unor măsuri prompte și adecvate, în lipsa cărora ar exista riscul iminent al producerii unor consecințe negative de natură să afecteze un anumit interes public sau chiar drept fundamental. Totodată, mecanismul comun de legiferare specific Parlamentului, chiar și în procedură de urgență, nu este în măsură să răspundă cu celeritate necesității de a se interveni de îndată, astfel că reglementarea de către Guvern, prin procedura ordonanței de urgență, este singura soluție pentru evitarea unor grave consecințe*”.

Văzând Nota de fundamentare și preambulul proiectului, constatăm că acestea nu detaliază elementele care conturează existența unei situații extraordinare, *în sensul jurisprudenței Curții Constituționale* menționate mai sus, ci cuprind exclusiv motivări ale necesității adoptării reglementărilor

De asemenea, nici din instrumentul de prezentare și motivare și nici din preambul nu rezultă iminența producerii unor consecințe negative de natură să afecteze un interes public în lipsa adoptării acestei reglementări prin ordonanță de urgență.

În plus, nu este motivată imposibilitatea recurgerii la calea procedurii obișnuite de legiferare.

Astfel, preambulul se referă la necesitatea corelării controlului de stat cu prioritatea finalizării unor obiective de investiții finanțate prin programe ale Guvernului aflate în derulare, cum este Programul Național de Dezvoltare Locală, la „necesitatea imediată a simplificării și debirocratizării actului de autoritate, reclamate de societatea civilă”, precum și la „necesitatea modificării unor aspecte privind organizarea apărării împotriva incendiilor, precum și la necesitatea corelării unor prevederi legale cu cele ale Regulamentului (UE) 2019/515, act intrat în vigoare la data de 19 aprilie 2020.

Or, așa cum a subliniat instanța de contencios constituțional în Decizia nr.214/2019, *„în condițiile în care jurisprudența Curții Constituționale a statuat, cu privire la conceptul de situație extraordinară și conceptul de urgență, că acestea nu se suprapun cu motivarea utilității reglementării, a oportunității adoptării actului normativ sau cu scopul/rațiunea legiferării, apare cu evidență că situația extraordinară nu poate fi determinată de existența unui cadru legislativ neunitar, complex, imprevizibil, iar urgența măsurii nu poate fi justificată de nevoia îmbunătățirii acestui cadru sau de cea a armonizării legislației române cu cea europeană”*.

În vederea evitării riscului existenței unor vicii de neconstituționalitate pentru nerespectarea prevederilor art.115 alin.(4) din Constituție, se impune ca, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale în materie, preambulul ordonanței de urgență să fie completat, în sensul menționării elementelor care conturează existența situației extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată, prin descrierea situației cuantificabile și obiective care se abate semnificativ de la obișnuit și care impune recurgerea la această cale de reglementare, precizându-se, totodată, efectele negative care s-ar

produce prin neadoptarea soluțiilor legislative preconizate prin ordonanță de urgență

Precizăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, nemotivarea sau motivarea necorespunzătoare a urgenței reprezintă motive de neconstituționalitate a ordonanțelor de urgență.

4. Sub rezerva observațiilor de mai sus, în ceea ce privește textul proiectului, semnalăm următoarele:

4.1. La preambul, la **paragraful cinci**, în finalul textului, expresia „povara administrativă” trebuie reformulată, întrucât este improprie stilului normativ.

4.2. La **art.I**, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, **partea dispozitivă** trebuie reformulată, astfel:

„1. La articolul 1 din Ordonanța Guvernului nr.88/2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor comunitare pentru situații de urgență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.544 din 1 septembrie 2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.363/2002, cu modificările și completările ulterioare, alineatul (3) se modifică și va avea următorul cuprins:”.

Pe cale de consecință, expresia „1. La art.1, alineatul (3) se modifică și va avea următorul cuprins:” trebuie eliminată.

4.3. La **art.II**, **partea dispozitivă** trebuie reformulată, astfel:

„**Art.II** - La articolul 14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 7 martie 2005, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.15/2005, cu modificările și completările ulterioare, alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins:”.

Pe cale de consecință, expresia „1. La art.14, alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins:” trebuie eliminată.

4.4. La **art.III**, ca observație de ordin general, precizăm că denumirea Inspectoratul General pentru Situații de Urgență trebuie redată sub forma prescurtată stabilită de art.3 alin.(2) din actul normativ de bază, respectiv „Inspectoratul General”.

4.5. La **art.III pct.1**, în cuprinsul părții **dispozitive**, expresia „La articolul 1, partea introductivă a alineatului 2” trebuie înlocuită cu sintagma „La articolul 1 alineatul (2), partea introductivă”.

Pe de altă parte, în cuprinsul normei propuse, pentru o corectă informare juridică, după expresia „aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.15/2005” trebuie înlocuită cu sintagma,

„aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.15/2005, cu modificările și completările ulterioare”.

4.6. La partea dispozitivă a pct.2 al art.III, expresia „litera a) și litera o)” trebuie înlocuită cu sintagma „literale a) și o)”.

4.7. La art.III pct.3, în textul propus pentru art.1 alin.(2) lit.b¹), pentru corelare cu norma de trimitere la art.56, propunem ca expresia „brevetul prevăzut la art.56” fie înlocuită cu sintagma „brevetul de Pompier specialist prevăzut la art.56”.

4.8. La art.III pct.6, întrucât se preconizează modificarea în integralitate a unui element structural, este necesară inserarea marcajului Art.12” debutul textului propus. Observația este valabilă, în mod corespunzător, pentru toate situațiile similare din proiect.

La norma propusă pentru art.12 alin.(4), întrucât soluția legislativă este instituită pentru a se asigura încadrarea în numărul maxim de posturi stabilit potrivit art.III din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.63/2010, apreciem că textul ar trebui să se refere la entitățile prevăzute de respectiva normă, și nu la „instituțiile publice locale definite potrivit art.2 pct.39 din Legea nr.273/2006”.

Pe de altă parte, pentru o corectă informare juridică, după titlul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.63/2010, trebuie inserată expresia „aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.13/2011”.

4.9. La art.III pct.7, la partea dispozitivă, expresia „12¹” trebuie redată sub forma „art.12¹”. Observația este valabilă, în mod corespunzător, pentru toate situațiile similare.

În textul propus pentru art.12¹ alin.(1), pentru asigurarea unei reglementări complete, este necesar să se prevadă în mod expres actul administrativ prin care se aprobă instrucțiunile emise de comisia tehnică.

Pe cale de consecință, este de analizat dacă la alin.(3) nu ar trebui să se prevadă și publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, întrucât, potrivit art.11 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„În vederea intrării lor în vigoare, (...) ordinele, instrucțiunile și alte acte normative emise de conducătorii organelor administrației publice centrale de specialitate se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I”.*

CONFORM CU
ORIGINALUL

În plus, pentru corectitudinea exprimării, sintagma „privind securitate la incendiu” trebuie redată sub forma „privind securitatea la incendiu”.

La alin.(2) al art.12¹, pentru respectarea rigorilor stilului normativ, sintagma „menționate la alin.(1)” trebuie redată sub forma „prevăzute la alin.(1)”.

Observația este valabilă pentru toate situațiile similare din cuprinsul proiectului.

La alin.(3), pentru estetica exprimării, sintagma „pagina web” trebuie redată sub forma „pe pagina de internet”.

4.10. Pentru o mai bună sistematizare a dispozițiilor de modificare, propunem comasarea pct.10 și 11 ale art.III, întrucât vizează două elemente structurale din cuprinsul aceluiași articol.

În această situație, partea dispozitivă a pct.10 trebuie reformulată, astfel:

„10. La articolul 19, literele i) și r) se modifică și vor avea următorul cuprins:”.

Pe cale de consecință, partea dispozitivă a pct.11 urmează a fi eliminată, iar punctele subsecvente trebuie renumerotate.

4.11. La art.III pct.15, în textul prevăzut pentru art.30 alin.(2), pentru menținerea unității terminologice, propunem ca expresia „avizului prevăzut la alin.(1)” să fie înlocuită cu sintagma „avizului de securitate la incendiu prevăzut la alin.(1)”.

În cuprinsul textului propus pentru alin.(3) al art.30, pentru o completă informare juridică, după titlul Hotărârii Guvernului nr.907/2016 trebuie inserată expresia „cu modificările și completările ulterioare”.

La art.30 alin.(4), expresia „prevederilor hotărârii de Guvern de la art.30² alin.(1)” trebuie înlocuită cu sintagma „prevederilor hotărârii Guvernului prevăzută art.30² alin.(1)”.

4.12. La art.III pct.16, în partea dispozitivă, potrivit exigențelor de tehnică legislativă, formularea „30¹, 30², 30³ și 30⁴” trebuie redată sub forma „art.30¹-30⁴”.

Pe de altă parte, pentru rigoarea exprimării, partea de debut a textului propus pentru art.30² alin.(4) trebuie reformulată, astfel: „Lucrările de modificare stabilite prin normele metodologice prevăzute la alin.(2)”.

În textul propus pentru art.30⁴ alin.(2), pentru rigoarea exprimării, sintagma „hotărârea de Guvern” redată sub forma „hotărârea Guvernului”.

4.13. La art.III pct.17, partea **dispozitivă** trebuie reformulată astfel:

„La articolul 31, alineatele (1) și (3) se modifică și vor avea următorul cuprins:”

4.14. La art.III pct.21, la norma propusă pentru art.33 alin.(5), întrucât trimiterea se face la o dispoziție din cadrul aceluiași articol, precum și pentru un spor de claritate, expresia „elaborate potrivit art.33 alin.(3)” trebuie înlocuită cu sintagma „prevăzute la alin.(3)”.

4.15. La art.III pct.23, în cuprinsul textului propus pentru art.44 alin.(2), pentru corectitudinea exprimării, sintagma „sau suspendarea activității” trebuie înlocuită cu expresia „sau de suspendare a activității”.

4.16. La art.III pct.25, partea **dispozitivă** trebuie să debuteze cu expresia „La articolul 45”.

4.17. La art.III pct.27, în partea **dispozitivă**, în loc de „litera n)” trebuie redată sub forma „lit.n)”.

4.18. La art.III pct.29, în cuprinsul părții **dispozitive**, expresia „VII și VIII” trebuie redată sub forma „pct.VII și VIII”.

În plus, pentru rigoare normativă, la textul propus pentru pct.VII, expresia „și cu una sau mai multe din următoarele sancțiuni complementare” trebuie înlocuită cu sintagma „și cu una sau mai multe din următoarele sancțiuni contravenționale complementare”, iar expresia „prevăzut de” trebuie redată sub forma „prevăzut la”.

Pentru același motiv, la pct.VIII expresia „ca sancțiune complementară” trebuie înlocuită cu sintagma „ca sancțiune contravențională complementară, iar expresia „pentru nerespectarea măsurilor complementare prevăzute la lit.a) - d) de la punctul VII” trebuie redată sub forma „pentru nerespectarea sancțiunilor contravenționale complementare prevăzute la pct.VII”.

4.19. La art.III pct.32, la partea **dispozitivă**, expresia „lit.a)” trebuie redată sub forma „litera a)”.

4.20. La art.III pct.33, pentru respectarea exigențelor stilului normativ, abrevierea „CNE” trebuie scrisă desfășurat.

4.21. La art.III pct.36, la partea **dispozitivă**, expresia „se introduc două noi articole” trebuie înlocuită cu sintagma „se introduce un nou articol”.

La textul propus pentru art.57¹ alin.(3), semnalăm că formularea nu este suficient de clară, întrucât din redactare nu rezultă care anume hotărâre a Guvernului este avută în vedere, care sunt cazurile care constituie contravenții și care este actul normativ vizat de expresia „potrivit legii”. Este necesară reanalizarea și reformularea textului, astfel încât să fie îndeplinite condițiile de claritate, previzibilitate și accesibilitate a normei.

4.22. La art.III pct.37, pentru un spor de rigoare normativă, textul trebuie reformulat, astfel:

„37. În tot cuprinsul legii, sintagma „inspectoratele pentru situații de urgență județene și al municipiului București” se va înlocui cu sintagma „inspectoratele pentru situații de urgență județene și București-Ilfov”.

4.23. La art.IV, partea dispozitivă, pentru o corectă informare normativă, sintagma „cu modificările și completările ulterioare” trebuie înlocuită cu expresia „cu modificările ulterioare”.

4.24. La art.V, pentru corectitudinea reglementării și pentru precizie normativă, trimiterile trebuie făcute la punctele din cuprinsul art.III care vizează intervențiile legislative asupra dispozițiilor Legii nr.307/2006 avute în vedere de text.

Pentru același motiv, expresia „intră în vigoare în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență” trebuie înlocuită cu sintagma „intră în vigoare la 30 de zile de la publicarea prezentei ordonanțe de urgență în Monitorul Oficial al României, Partea I”.

4.25. În considerarea dispozițiilor art.70 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, propunem inserarea, în finalul proiectului, a unui articol distinct, care să cuprindă dispoziții de republicare pentru toate actele normative asupra cărora se intervine prin prezentul proiect

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr.523/30.06.2021