



AVIZ
referitor la proiectul de Ordonanță de urgență
privind siguranța barajelor

Analizând proiectul de **Ordonanță de urgență privind siguranța barajelor**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.208 din 17.11.2000,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.48(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

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

I. Observații generale și de fond

1. Prezentul proiect de ordonanță de urgență are ca obiect de reglementare aspecte privind instituirea "acordului de funcționare în siguranță a barajului" pentru execuția de lucrări noi, a "autorizației de funcționare în condiții de siguranță a barajului" pentru lucrările existente, obligativitatea urmăririi comportării în timp a barajelor sub aspectul siguranței în exploatare, asigurarea securității acestor construcții față de acte iresponsabile sau sabotaj, precum și instituirea unui regim de sancțiuni pentru deținătorii de baraje, care pun în pericol securitatea populației, a bunurilor materiale și a mediului.

2. În raport cu procedura de legiferare aleasă, respectiv cea prevăzută de art.114 alin.(4) din Constituție, apreciem că este necesar ca în Nota de fundamentare să se precizeze explicit în ce constă urgența și situația excepțională care să motiveze această cale, în sensul principiilor statuate prin Decizia nr.65/1995 a Curții Constituționale, potrivit cărora ordonanța de urgență se legitimează 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.

Curtea Constituțională, reconfirmând această poziție de principiu, a statuat prin Decizia nr.15/2000 că motivele invocate într-o anumită situație nu justifică calea reglementării prin ordonanță de urgență dacă nu există **"elementele necesare definirii unui caz excepțional, în sensul constatării unui pericol public major și care să nu poată fi evitat decât pe calea emiterii unei ordonanțe de urgență"**.

Totodată semnalăm că, potrivit art.31 alin.(5) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative "notele de fundamentare la ordonanțe ... se publică împreună cu actul normativ"; or, această nouă abordare implică un spor de exigență în motivarea actului normativ respectiv.

În aceste condiții, se impune ca rațiunile care evocă urgența și necesitatea reglementării avute în vedere la elaborarea prezentului proiect să fie menționate și dezvoltate în Nota de fundamentare, astfel încât să capete semnificația pe care legiuitorul constituant o conferă "cazurilor excepționale", la care fac referire dispozițiile art.114 alin.(4) din Constituție, cu atât mai mult cu cât în art.32 din proiect se prevede că prezenta ordonanță de urgență intră în vigoare abia **"la 30 zile de la data publicării ei în Monitorul Oficial al României"**.

3. La art.1 alin.(4) se precizează că experții evaluatori ai stării de siguranță în exploatare și verificarea respectării exigențelor de performanță referitoare la siguranța barajelor, vor fi **certificați** de către autoritatea publică centrală din domeniul lucrărilor publice și, respectiv, **avizați** de autoritatea centrală din domeniului gospodăririi apelor, dar potrivit dispoziției de la art.4 alin.(7) regulamentul privind certificarea corpului de experți se elaborează de autoritatea publică centrală din domeniul gospodăririi apelor.

Pe de altă parte, Ministerul Lucrărilor Publice și Amenajării Teritoriului - autoritate publică centrală în domeniul lucrărilor publice, a instituit norme cu privire la **atestarea** specialiștilor cu activitate în construcții, în temeiul prevederilor Legii nr.10/1995 privind calitatea în construcții (art.24).

Pentru asigurarea unității terminologice, sugerăm înlocuirea în textul proiectului a sintagmei "experți certificați" cu formularea consacrată normativ "experți tehnici atestați".

4. La art.2 lit.d), remarcăm faptul că prin noțiunea de expert certificat/avizat, sunt vizați atât experții tehnici cât și specialiștii verifikatori de proiecte, deși această ultimă categorie de specialiști nu

are, potrivit prevederilor Legii nr.10/1995 (art.24), atribuții în domeniul expertizării lucrărilor sau proiectelor privind construcțiile.

Totodată, la acest punct considerăm că indicarea domeniilor de atestare a specialiștilor vizați, se poate face cu mai multă claritate prin menționarea acestora, respectiv "rezistență și stabilitate și siguranță în exploatare", renunțându-se la simbolurile A 7 și, respectiv, B 5.

5. Dispoziția de la **art.2 lit.e)**, cu privire la structura, atribuțiile specifice, competențele și dotarea Comisiei Naționale pentru Siguranța Barajelor, creează un paralelism de reglementare cu Legea apelor nr.107/1996 (art.68 alin.(3)).

6. Proiectul analizat prezintă unele deficiențe și în privința sancțiunilor instituite în Capitolul IV.

Cu privire la contravenții, în **art.22** se face referire la contravențiile săvârșite de persoanele fizice și **juridice**. Nu există o bază legală pentru a se atribui persoanelor juridice o răspundere contravențională **în nume propriu**, Legea nr.32/1968 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor stabilind că sancțiunea prevăzută pentru persoana fizică poate fi aplicată și persoanei juridice dacă se prevede aceasta prin lege, urmând ca unitatea care a plătit amenda să recupereze suma prin imputarea ei persoanei fizice vinovate.

Din aceste motive, ar trebui ca formularea "săvârșite de persoanele fizice și juridice" să fie omisă din text. În schimb, într-un alineat separat ar trebui reprodus textul, de acum consacrat în acte normative de nivelul legii:

"Sancțiunile pot fi aplicate și persoanei juridice".

În ce privește redactarea, ar trebui ca la lit.a) și b), în loc de "faptele prevăzute", să se scrie "cele de", pentru a nu repeta enunțul din formula introductivă a art.22.

7. Cu privire la infracțiuni remarcăm următoarele:

a) faptele prevăzute la **art.23 lit.a) și b)** se suprapun celei din art.21 lit.a), considerată contravenție.

În ce privește lit.a), semnalăm că **executarea** barajelor constituie mai puțin decât funcționarea lor în condiții nesigure, pentru ca fapta să fie considerată mai gravă decât contravenția. De asemenea, fapta de la lit.b), nu poate fi mai gravă decât contravenția de la art.21 lit.a), deoarece, deși acest din urmă text nu spune, contravenția este sancționată tocmai pentru că prezintă pericolul la care se referă art.23 lit.b). Prin urmare, cele două infracțiuni trebuie reexamineate pentru a

stabili un conținut normativ distinct și semnificativ pentru a putea fi sancționate penal, în raport cu pericolul social al contravențiilor.

b) **la lit.c)**, precizarea "cu bună știință", având semnificația "cu intenție" nu este necesară, orice neexecutare a unei obligații prevăzută de lege fiind cu intenție, atâta timp cât legea nu o pedepsește ca fiind din culpă.

c) conținutul infracțiunii de la lit.e) este nedeterminat, echivalând cu o incriminare în alb, deoarece nu se precizează care faptă prevăzută cu sancțiune contravențională trebuie să fie repetată și la ce interval de timp, pentru a putea fi considerată infracțiune. În genere, o contravenție nu-și schimbă caracterizarea juridică pentru că este săvârșită a doua oară sau a treia oară. O reglementare în acest sens trebuie să fie precisă, expresă și neechivocă pentru a nu da loc la abuzuri și represiune nedreaptă. Chiar termenul **abateri** este necorespunzător, el semnificând, în genere, un mod de comportare mai puțin nociv decât o contravenție. În concluzie, propunem eliminarea textului din proiect.

d) În ce privește pedepsele prevăzute în **art.24** atrag atenția limitele amenzii, **cu mult peste limita maximă generală a amenzii penale prevăzută de Codul penal**, de la dispozițiile căruia n-ar trebui să se deroge. Amenda penală este o pedeapsă, ea nu are caracter de despăgubire și nici caracter fiscal, chiar dacă se face venit la bugetul statului. Prin urmare, este necesară eliminarea acestor limite exagerate ale amenzii penale, textul urmând să prevadă doar sintagma "sau cu amendă", condiții în care sunt aplicabile dispozițiile art.63 alin.3 din Codul penal.

e) Textul din **art.25 alin.1** privind constatarea faptelor care constituie infracțiuni și contravenții ar trebui restrâns la contravenții, **neexistând nici un motiv să fie exclusă competența organelor de urmărire penală, inclusiv a procurorului.**

Cel mult, în ce privește infracțiunile, textul ar putea menționa **obligația inspectorilor** ca în cazul constatării faptelor sancționate penal să sesizeze de îndată **organul de urmărire penală competent sau pe procuror.**

II. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. Având în vedere că, potrivit art.39 alin.(3) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, pentru ordonanțele de urgență ale Guvernului, temeiul legal îl constituie art.114 alin.(4) din Constituție, recomandăm eliminarea celorlalte dispoziții din Legea apelor

nr.107/1996 și, respectiv, Legea nr.10/1995 din cadrul formulei introductive.

Prin urmare, propunem pentru formula introductivă următoarea redactare:

"În temeiul art.114 alin.(4) din Constituție, Guvernul României adoptă următoarea ordonanță de urgență".

2. Cu referire la alin.(1) al art.1 din proiect, considerăm că acesta are doar rolul de a explica sau justifica scopul reglementării, neavând caracter dispozitiv. Prin urmare, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, propunem eliminarea acestuia.

3. La art.1 alin.(4), pentru un spor de claritate, recomandăm înlocuirea sintagmelor "autoritatea publică centrală din domeniul lucrărilor publice" și "autoritatea publică centrală din domeniul gospodăririi apelor" prin Ministerul Lucrărilor Publice și Amenajării Teritoriului", respectiv "Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului".

Aceeași observație este valabilă și pentru celelalte dispoziții din proiect care conțin aceste sintagme.

Totodată, propunem și înlocuirea sintagmei "autoritățile administrației publice centrale din domeniul minier", de la art.4 alin.(4), prin expresia "Ministerul Industriei și Comerțului".

Pe cale de consecință, propunem eliminarea art.31 din proiect.

4. La art.2, partea introductivă, pentru îmbunătățirea modului de redactare, sugerăm următoarea reformulare:

"Art.2. - În sensul prezentei ordonanțe de urgență, prin următorii termeni se înțelege:".

5. La art.2 lit.a), recomandă înlocuirea semnului grafic "." cu cifre arabe, întrucât în cazul în care ipotezele enumerate vor face obiectul unor texte de trimitere, pot apărea dificultăți.

6. La art.2 lit.d), semnalăm că domeniile "A 7 (rezistență și stabilitate)" și "B 5 (siguranță și exploatare)" la care se face trimitere în acest text, nu sunt definite nicăieri în proiectul de ordonanță de urgență.

7. La art.2 lit.e), menționăm că denumirea corectă a comisiei este, potrivit art.68 alin.(2) din Legea apelor nr.107/1996, "Comisia Națională pentru Siguranța Barajelor și Lucrărilor Hidrotehnice".

8. La art.3 alin.(2), partea introductivă, pentru mai multă claritate, considerăm necesar să se precizeze și ceilalți factori responsabili care stabilesc categoria de importanță a barajelor, la **lit.b)**, este necesară scrierea corectă a cuvântului proprietății (în loc

de proprietății), iar la **lit.d)** cuvântul "rezonabile" este susceptibil de interpretări subiective, fiind necesară înlocuirea lui cu altul, care să exprime mai bine intenția inițiatorului.

9. La art.4 alin.(2), rândul 2 și 3, pentru concizia exprimării, propunem eliminarea cuvintelor "și se promovează". Din aceleași considerente, la alin.(3), rândul 2 și la alin.(4) rândul 3, ale aceluiași articol, sugerăm eliminarea cuvintelor "se elaborează și".

10. La art.5 alin.(2), este necesar ca textul să fie reformulat, întrucât, pe de o parte, nu rezultă care sunt criteriile pe baza cărora deținător al barajului este comuna, orașul sau municipiul și, respectiv, județul, deoarece în mod obiectiv barajul situat pe teritoriul comunei ori municipiului este **totodată** situat și pe teritoriul județului iar, pe de altă parte, prefecturile nu ar putea fi abilitate cu competența de a stabili ele acest lucru, așa cum se prevede, întrucât potrivit dispozițiilor art.108 alin.(2) din Legea nr.69/1991 privind administrația publică locală **"între prefecți, pe de o parte, și consiliile locale, județene și primari, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare"**.

Ca atare, este necesar ca inițiatorul să prevadă o altă soluție legislativă pentru situația avută în vedere.

11. La art.6 alin.(2) și la art.7 alin.(2), pentru a nu se crea confuzii în aplicare, recomandăm folosirea aceluiași termen "organele" sau "unitățile" în cadrul sintagmei "organele (unitățile) teritoriale ale autorității publice centrale din domeniul gospodăririi apelor".

12. La art.6 alin.(3), sugerăm revizuirea redactării părții finale.

13. La art.10 alin.(1), pentru îmbunătățirea modului de redactare, sugerăm următoarea reformulare:

"(1) Deținătorii de baraje sunt obligați să urmărească comportarea în timp a acestor construcții, pe baza unor proiecte specializate, elaborate prin grija acestora".

14. La art.10 alin.(2), în locul sintagmei "prevăzute în legislația în vigoare", sugerăm să se scrie "prevăzute de legislația în vigoare", precum și introducerea în text a formulării "și de normativele tehnice specifice".

15. La art.10 alin.(3) lit.b), sugerăm eliminarea cuvântului "competenți", care precede formularea "care întocmesc rapoartele sintetice anuale".

16. La art.13, sugerăm înlocuirea termenului "punerii" din rândul 1 cu termenul "trecerii", mai adecvat contextului și introducerea în text a noțiunii "postutilizare" după cuvântul

"conservare" din rândul 1, având în vedere că potrivit art.10 din Legea nr.10/1995, această noțiune cuprinde tocmai activitățile enumerate în teza a doua a acestui articol.

17. La art.14 este inserată expresia "categoria de folosință" (nedefinită la art.2), alături de "categoria de importanță".

18. La art.16, întrucât potrivit normelor de tehnică legislativă referirea într-un act normativ la un alt act normativ se face și prin precizarea numărului și anului adoptării acelu act, este necesară completarea art.16 cu sintagma "Legea nr.10/1995, privind calitatea în construcții".

19. La art.18 lit.a), sugerăm înlocuirea cuvântul "legi" prin "ordonanțe de urgență".

20. La art.22 lit.a), se face trimitere la art.21 lit.l), care nu există în proiect.

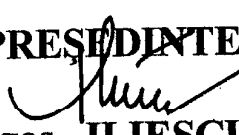
21. La art.23 lit.d), sugerăm că redactarea să fie reformulată astfel:

"d) neîndeplinirea măsurilor stabilite prin expertize avizate de CONSIB, dacă fapta pune în pericol siguranța construcției și produce urmări grave pentru populație sau pentru factorii de mediu".

Semnalăm că textul lit.d) din art.23 este reprodus de două ori, fără a fi necesar.

22. La art.24, semnalăm o eroare materială, prin trimiterea la art.24, în loc de art.23.

23. La art.25 apreciem că alin.(2) trebuie prevăzut ca articol distinct, el neavând nici o legătură cu constatarea infracțiunilor și contravențiilor. Pe de altă parte, cu prevederile Legii nr.32/1968 se completează numai dispozițiile din ordonanță privind contravențiile, nu toate prevederile acesteia.

p. PREȘEDINTE

Dragoș ILIESCU



București
Nr. 1395/22.11.2000