



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

354 / 01.02.2017
28.03.2017

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă intitulată Legea privind organizarea și funcționarea Inspectoratului General pentru Situații de Urgență*, inițiată de domnul deputat ALDE Ștefan Alexandru Băișanu, împreună cu un grup de parlamentari PSD, ALDE (Plx. 106/2017).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare stabilirea regimului juridic cu privire la organizarea și funcționarea activității pompierilor militari și a protecției civile din România din cadrul Inspectoratului General pentru Situații de Urgență – unitate centrală cu personalitate juridică și competență teritorială, în subordinea Ministerului Afacerilor Interne.

Potrivit inițiatorilor, „*Prezenta lege are ca scop asigurarea prin intermediul Inspectoratului General pentru Situații de Urgență a unui serviciu public stabil, profesionist, specializat și eficient în interesul persoanei, al comunităților, precum și în sprijinul instituțiilor statului, prin activitatea pompierilor militari*”.

II. Observații

1. Referitor la titlul propunerii legislative, precizăm că, potrivit normelor de tehnică legislativă, acesta trebuie să reflecte, sintetic, conținutul

reglementării, or, inițiatorii fac referire în cuprinsul propunerii legislative la *„regimul juridic privind activitatea pompierilor militari și a protecției civile din România din cadrul Inspectoratului General pentru Situații de Urgență”*.

Astfel, regimul juridic ca și terminologie vizează ansamblul unitar de reglementări având ca obiect o anumită activitate, drepturile și obligațiile unor categorii de persoane, situația unor bunuri, precum și altele asemenea. Or, inițiativa legislativă se referă atât la Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, ca structură distinctă, cât și la celelalte componente ale sale, din cadrul sau din subordinea acestuia.

2. Apreciem că **art. 1** din propunerea legislativă este incomplet, deoarece, pe lângă reglementarea referitoare la apărarea împotriva incendiilor și protecția civilă, acesta ar fi trebuit să conțină și prevederi referitoare la managementul tipurilor de risc în situații de urgență, concept reglementat prin *Hotărârea Guvernului nr. 557/2016 privind managementul tipurilor de risc*.

3. Referitor la **art. 2 și 3** din propunerea legislativă, menționăm că atingerea scopului reglementării se realizează și prin componenta de protecție civilă, nu numai prin cea a *„pompierilor militari”*.

4. Evidențiem faptul că propunerea legislativă prezintă unele neconcordanțe între aspectele reglementate la diferite articole. Spre exemplu la **art. 6** sunt detaliate structurile pompierilor militari din componența Inspectoratului General pentru Situații de Urgență, dar nu se face referire la *„Corpul Pompierilor Militari”*, expresie utilizată în conținutul art. 28 alin. (1) din propunerea legislativă, fără a exista și alte norme care să prevadă structura acestuia sau modalitatea de funcționare.

5. Cu privire la **art. 12** din propunerea legislativă, care reglementează structurile de specialitate din cadrul Inspectoratului General pentru Situații de Urgență, apreciem că ar fi trebuit să cuprindă unele structuri funcționale și adaptate nevoilor actuale ale instituției care să asigure integrarea operațională a prevenirii, pregătirii, protecției comunităților și intervenției, precum structura de pregătire pentru intervenție și reziliența comunităților, respectiv structura de planificare exerciții și management stări excepționale.

6. La **art. 13** din propunerea legislativă sunt prevăzute norme cu privire la funcționarea inspectoratelor județene pentru situații de urgență în fiecare județ, deși la nivelul Județului Ilfov există o structură comună cu cea care gestionează situațiile de urgență în Municipiul București, situație optimă potrivit analizelor inspectoratului general.

7. Semnalăm faptul că **alin. (2) și (3) ale art. 14** din propunerea legislativă prevăd existența unor grupări operative care să acționeze în afara zonelor de competență a inspectoratelor și care, la acest moment, nu există în organigrama Inspectoratului General pentru Situații de Urgență. Mai mult, inițiativa legislativă nu stabilește, în mod clar, modalitatea de înființare a acestora și nici competențele materiale și teritoriale.

În context, se impune a fi evidențiat faptul că, potrivit art. 20 din *Regulamentul de organizare și funcționare și a organigramei Inspectoratului General pentru Situații de Urgență*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 1490/2004, cu modificările și completările ulterioare*,

„(1) Pentru îndeplinirea unor atribuții complexe, misiuni sau sarcini operative, la nivelul Inspectoratului General se pot constitui comisii, consilii, comitete, grupuri de lucru și/sau grupe operative.

(2) Componenta și atribuțiile organismelor prevăzute la alin. (1) se stabilesc prin ordin al inspectorului general, iar despre aceasta se consemnează în ordinul de zi pe unitate”.

8. Apreciem că **art. 18** din propunerea legislativă este incomplet, deoarece nu acoperă întreaga gamă de atribuții pe care Centrul Național pentru Securitate la Incendiu și Protecție Civilă le exercită în prezent, potrivit *Hotărârii Guvernului nr. 259/2005 privind înființarea și stabilirea atribuțiilor Centrului Național pentru Securitate la Incendiu și Protecție Civilă*.

9. La **art. 21 alin. (2) și (5)** din propunerea legislativă sunt prevăzuți elevii instituțiilor (militare) de învățământ în categoria personalului militar, deși aceștia nu sunt efectiv personal, ci doar efective ale Ministerului Afacerilor Interne, și aceasta exclusiv în situația în care sunt școlarizați în instituțiile Ministerului Afacerilor Interne de formare inițială.

10. Referitor la **art. 22** din inițiativa legislativă, semnalăm faptul că personalului militar din Inspectoratul General pentru Situații de Urgență i se aplică prevederile *Legii nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare, cu modificările și completările ulterioare*, care cuprinde norme cu privire la evoluția în carieră.

11. Prevederile **art. 23**, referitoare la proveniența personalului nu pot fi puse în aplicare datorită deficitului existent, fiind necesară introducerea unor norme care să reglementeze faptul că personalul militar provine, de regulă, din rândul absolvenților instituțiilor de militare de învățământ.

12. Având în vedere faptul că aplicarea prevederilor **art. 25 alin. (3) și (4)** din propunerea legislativă determină cheltuieli suplimentare, era necesar ca instrumentul de prezentare și motivare să cuprindă impactul financiar asupra bugetului general consolidat. Semnalăm și faptul că adoptarea propunerii legislative ar determina necesitatea suplimentării corespunzătoare a limitelor bugetare anuale aprobate Ministerului Afacerilor Interne pentru Inspectoratul General pentru Situații de Urgență.

13. Cu privire la **art. 26** din inițiativa legislativă, prin care se propune acordarea unor drepturi noi, neprevăzute de legislația în vigoare, respectiv o indemnizație egală cu 10 solde/salarii brute pentru pompierii militari cu o vechime continuă în instituție de 30 de ani la data trecerii în rezervă, semnalăm că adoptarea acestor prevederi generează un impact financiar asupra cheltuielilor bugetului de stat.

Menționăm că, potrivit prevederilor art. 15 din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, în cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsuri/politici a căror aplicare atrage majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, se va întocmi o fișă financiară, care va respecta condițiile prevăzute de *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

14. Referitor la **art. 27** din propunerea legislativă, potrivit căruia alocarea resurselor financiare pentru dotarea unităților de pompieri se poate realiza și din credite externe, precizăm că, potrivit prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 64/2007 privind datoria publică, cu modificările și completările ulterioare*, Ministerul Finanțelor Publice este unicul administrator al datoriei publice guvernamentale, directă și garantată și este autorizat să angajeze în numele și contul statului obligații de natura datoriei publice guvernamentale doar în scopurile prezentate la art. 4 alin. (1) din actul normativ menționat.

De asemenea, potrivit prevederilor art. 4 alin. (3) din același act normativ, autoritățile administrației publice centrale nu pot fi beneficiari ai garanțiilor de stat sau ai subîmprumuturilor acordate de Ministerul Finanțelor Publice.

Totodată, menționăm că Inspectoratul General pentru Situații de Urgență este încadrat în subsectorul administrației publice centrale și, în consecință, această instituție nu poate contracta credite externe și nu poate fi beneficiară a garanțiilor de stat.

15. În ceea ce privește **art. 29** din propunerea legislativă, semnalăm faptul că potrivit art. 20 din *Ordonanța Guvernului nr. 88/2001 privind*

înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare pentru situații de urgență, cu modificările și completările ulterioare, „Finanțarea cheltuielilor curente și de capital aferente activității inspectoratelor județene și al municipiului București se asigură atât din bugetul de stat, cât și din bugetele locale (...)”

Referitor la prevederile **alin. (2) al art.29** din inițiativa legislativă, potrivit cărora finanțarea cheltuielilor curente aferente activităților desfășurate de unitățile pompierilor militari se completează cu donații, sponsorizări și contribuții ale societăților de asigurare, precizăm că potrivit prevederilor art. 62 din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, „Finanțarea cheltuielilor curente și de capital ale instituțiilor publice se asigura astfel:

a) integral din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, după caz;

b) din venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, după caz;

c) integral, din veniturile proprii”.

Totodată, instituțiile publice finanțate integral de la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, după caz, varsă integral veniturile realizate la bugetul din care sunt finanțate.

În consecință, nu este posibil ca finanțarea Inspectoratului General pentru Situații de Urgență să fie realizată din resurse bugetare, venituri din donații și sponsorizări și din contribuții ale societăților de asigurare.

16. În ceea ce privește **Capitolul V** din propunerea legislativă, menționăm faptul că nu sunt precizate expres actele normative pe care inițiativa legislativă ar trebui să le abroge odată cu intrarea ei în vigoare, astfel cum prevăd normele de tehnică legislativă.

17. Semnalăm faptul că propunerea legislativă nu respectă exigențele impuse de *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*. Astfel, în considerarea prevederilor art. 31 alin. (1) lit. a) din legea susmenționată, în instrumentul de prezentare și motivare al demersului legislativ inițiatorii ar fi trebuit să menționeze: cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi, și concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice.

Deși în *Expunerea de motive* a propunerii legislative inițiatorii își propun „(...) crearea bazei legale pentru organizarea și funcționarea IGSU ca serviciu public stabil, profesionist, specializat și eficient în interesul

persoanei, al comunităților, precum și în sprijinul instituțiilor statului, prin activitatea pompierilor militari”, precizăm faptul că textul normativ supus analizei nu este de natură să contureze o sintetizare la nivel de lege a cadrului organizatoric și funcțional al Inspectoratului General pentru Situații de Urgență și a serviciilor profesioniste pentru situații de urgență, în mod similar cu structuri din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, respectiv Inspectoratul General al Poliției Române ori Inspectoratul General al Jandarmeriei Române.

De asemenea, era necesar ca în textul propunerii legislative să se utilizeze denumirea actuală a ministerului, respectiv „Ministerul Afacerilor Interne”.

18. Propunerea legislativă contravine dispozițiilor constituționale, prin prisma considerentelor *Deciziei Curții Constituționale nr. 16/2007¹*, care, realizând controlul de constituționalitate asupra *Legii privind înființarea Autorității Naționale pentru Turism, în subordinea Guvernului României*, a reținut următoarele aspecte:

„În cadrul administrației publice centrale de specialitate, alături de ministere, se pot înființa și alte organe de specialitate care funcționează în subordinea Guvernului. 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 competență 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 de a le înființa, dar numai în cazul în care acest drept îi este recunoscut prin lege și cu avizul Curții de Conturi. În sensul acestor dispoziții constituționale, art. 11 lit. o) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor prevede că: „În realizarea funcțiilor sale Guvernul îndeplinește următoarele atribuții principale: [...] o) înființează, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa.”

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

¹ Decizia Curții Constituționale nr. 16/2007 referitoare la constituționalitatea Legii privind înființarea Autorității Naționale pentru Turism, în subordinea Guvernului României.

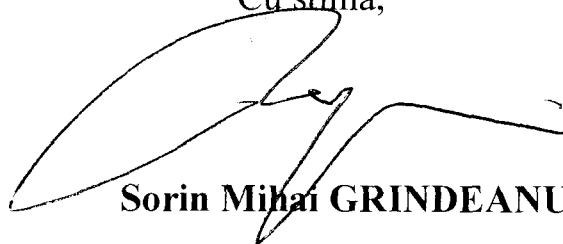
Autoritatea Națională pentru Turism este una dintre autoritățile a cărei înființare intră, potrivit art. 117 alin. (2) din Constituție, în competența exclusivă a Guvernului, astfel că adoptarea de către Parlament a legii ce face obiectul prezentei sesizări este neconstituțională. Așa fiind, Curtea constată că Legea privind înființarea Autorității Naționale pentru Turism, în subordinea Guvernului României, încalcă și prevederile art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, potrivit căroră: „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.”

Având în vedere că Inspectoratul General pentru Situații de Urgență este organ de specialitate al administrației publice centrale, în subordinea Ministerului Afacerilor Interne, potrivit dispozițiilor art. 1 din *Ordonanța Guvernului nr. 88/2001*, apreciem că sunt incidente considerentele deciziei anterior menționate, soluțiile legislative propuse fiind viciate de neconstituționalitate.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,



Sorin Mihai GRINDEANU

Domnului deputat **Nicolae-Liviu DRAGNEA**

Președintele Camerei Deputaților