



## AVIZ

### **referitor la proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul educației**

Analizând proiectul de **Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul educației**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.100 din 3.04.2019 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.302/4.04.2019,

### **CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și al 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 completarea Legii educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, a Ordonanței de urgență la Guvernului nr.75/2005 privind asigurarea calității educației, aprobată cu modificări prin Legea nr. 87/2006, cu modificările și completările ulterioare, precum și instituirea unor derogări, în vederea asigurării dreptului la educație prin recunoașterea studiilor absolvite, protejării elevilor școlarizați și creării condițiilor necesare pentru asigurarea stabilității personalului didactic calificat.

2. În raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată, ale art.43 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, având în vedere jurisprudența Curții Constituționale în materie, preambulul ordonanței de urgență trebuie să cuprindă prezentarea elementelor de fapt și de drept în susținerea situației extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată și care impun recurgerea la această cale de reglementare.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „*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.*” (Decizia nr.1008/2009). De

asemenea, menționarea doar a necesității emiterii unei ordonanțe de urgență este insuficientă, Curtea Constituțională statuând că *„oportunitatea, rațiunea și utilitatea reglementării, chiar dacă ele exprimă situații de fapt obiective, nu reprezintă o situație extraordinară a cărei reglementare să nu poată fi amânată și care să justifice, astfel, adoptarea unei ordonanțe de urgență.”* (Decizia nr.859/2015).

**3.** Ca observație generală, referitor la soluțiile normative preconizate, semnalăm că, deși atât în Nota de fundamentare, cât și în preambul, este invocat imperativul modificării prevederilor **art.253** din Legea nr.1/2011 și corelării acestora cu considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.528/2018, nici în cuprinsul art.I, prin care se intervine asupra legii-cadru în domeniul educației, nici în cuprinsul altui articol roman din prezentul proiect, nu există vreo dispoziție prin care să se concretizeze intenția afirmată.

Pe cale de consecință, recomandăm introducerea la **art.I** a unui punct distinct, care să vizeze modificarea prevederilor art.253 din Legea nr.1/2011.

**4.** La **titlu**, semnalăm că proiectul vizează atât modificarea și completarea unor acte normative din domeniul educației, cât și prorogarea unor termene și instituirea unor derogări și excepții de la norme *de lege lata*. Ca urmare, recomandăm ca titlul să fie reformulat în mod corespunzător, pentru a respecta dispozițiile art.41 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

**5.** Referitor la **preambul**, semnalăm că în **primul paragraf** se constată existența unei construcții gramaticale eronate (*„...prin Decizia... au fost declarate..., iar pe de altă parte obligă legiuitorul...”).*

Prin urmare, este necesară o reformulare adecvată, în vederea respectării dispozițiilor art.8 alin.(4) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora *„textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”*.

**6.** La partea introductivă a **art.I**, având în vedere faptul că intervențiile legislative vizează doar **completarea** Legii nr.1/2011, pentru rigoarea exprimării, sintagma *„se modifică și se completează”* trebuie înlocuită cu sintagma *„se completează”*.

La partea dispozitivă a **pct.1**, potrivit uzanțelor normative, sintagma *„articolul 93<sup>1</sup>”* va fi redată *„art.93<sup>1</sup>”*. Reiterăm prezenta observație și pentru partea dispozitivă a **pct.3**, unde sintagma *„articolul 226<sup>1</sup>”* se va reda *„art.226<sup>1</sup>”*.

7. La **art.I pct.1**, recomandăm revederea soluției legislative din norma propusă pentru **art.93<sup>1</sup>**, deoarece este redactată în mod similar unor soluții legislative asupra cărora s-a pronunțat Curtea Constituțională, stabilind că încalcă dispozițiile art.1 alin.(3) și (5), precum și ale art.16 alin.(1) din Constituția României.

În acest sens, menționăm că, în considerentele Deciziei nr.106 din 27 februarie 2014, precum și ale Deciziei nr.528 din 17 iulie 2018, Curtea Constituțională a reținut că *„O asemenea reglementare instituie, în realitate, o modalitate de dobândire a calității de titular în învățământul preuniversitar contrară principiilor pe care legea le instituie pentru titularizare, precum și regimului juridic pe care legea îl circumscrie noțiunii de «titular» în învățământ. Astfel, în contradicție cu dispozițiile art.16 alin.(1) din Constituție, se creează o discriminare în ceea ce privește ocuparea posturilor în învățământul preuniversitar, în sensul că, pentru o anumită categorie de persoane - cadrele didactice netitulare calificate care au participat în ultimii 6 ani la concursul național unic de titularizare, care au obținut cel puțin nota/media 7 și au ocupat un post/o catedră aceasta se realizează doar pe baza certificării viabilității postului și acordului consiliului de administrație al unității de învățământ respective.”*

Totodată, Curtea a mai reținut că *„statutul de titular în învățământul preuniversitar are un regim juridic distinct, această categorie de personal didactic beneficiind de drepturi specifice (...). În considerarea acestui regim juridic specific, **statutul de titular în învățământ se dobândește prin concurs**, acesta fiind principiul care se desprinde din interpretarea sistematică a Legii nr.1/2011. Astfel, potrivit art.89 din Legea nr.1/2011, «În învățământul preuniversitar de stat și particular, posturile didactice vacante și rezervate **se ocupă prin concurs** organizat la nivelul unității de învățământ cu personalitate juridică, conform unei metodologii-cadru elaborate de Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului», iar, potrivit art.254 alin.(3) din aceeași lege, «(3) În învățământul preuniversitar de stat și particular, posturile didactice **se ocupă prin concurs** organizat la nivelul unității de învățământ cu personalitate juridică, conform unei metodologii-cadru elaborate de Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului». (...) Or, chiar dacă dobândirea calității de titular în condițiile art.253 alin.(1) lit.a) și b) din Legea nr.1/2011 are caracter de excepție, instituirea acestei excepții trebuie să respecte normele și principiile constituționale. **Insuficiența numărului de cadre didactice nu justifică denaturarea regimului juridic al unei instituții***

*care are o configurație bine definită prin lege și crearea unei modalități «paralele» de a accede la calitatea de titular în învățământul preuniversitar, contrară derulării în condiții optime a procesului de învățământ în cadrul unui sistem național de învățământ predictibil și funcțional“.*”

Astfel, Curtea a constatat că „normele criticate, în ansamblul reglementării din care fac parte, configurează o instituție cu un regim juridic confuz, care permite dobândirea calității de cadru didactic titular în alte condiții decât prin promovarea unui concurs. O asemenea instituție este de natură să încalce exigențele de claritate și precizie a reglementării impuse de art.1 alin.(3) și (5) din Constituție.”

De aceea, Curtea a statuat în aceeași decizie că „normele de lege criticate în prezenta cauză sunt discriminatorii, întrucât permit recunoașterea calității de titular în învățământul preuniversitar într-o altă modalitate decât concursul, la care sunt obligate să se supună toate celelalte persoane care vor să accedă la posturile didactice ca titulari. De asemenea, **noțiunea de «viabilitate a postului/catedrei»**, utilizată în textul de lege criticat, **are un caracter vădit imprecis**, în timp ce **înstituirea condiției acordului consiliului de administrație al școlii deschide calea arbitrarului și subiectivismului în domeniu**. În consecință, prin reglementarea confuză, se creează dificultăți în planul interpretării și aplicării. Față de cele expuse, Curtea constată că **dispozițiile art.253 alin.(1) lit.a) și b) din Legea nr.1/2011 sunt neconstituționale, încalcând prevederile art.16 alin.(1) din Constituție”**.

**8.** Din punct de vedere al tehnicii legislative, norma propusă pentru **art.93<sup>1</sup>**, care face obiectul **art.I pct.1**, necesită îmbunătățiri, după cum urmează:

a) deși articolul conține două alineate, primul alineat nu este marcat ca **alin.(1)**;

b) la **primul alineat**, sub rezerva celor exprimate la pct.7 de mai sus, recomandăm corelarea soluției preconizate cu textul *de lege lata* al art.253 alin.(1) din același act normativ, potrivit căruia „*Cadrele didactice calificate, care au obținut nota/media de cel puțin 7 la un concurs național unic de titularizare în învățământul preuniversitar în ultimii 6 ani și care sunt angajate cu contract individual de muncă pe perioadă determinată, pot fi repartizate, în ședință publică organizată de inspectoratul școlar, pe perioadă nedeterminată în unitățile de învățământ în care sunt angajate, dacă postul didactic/catedra este vacant(ă) și are viabilitate.*”

De asemenea, semnalăm că expresia „*modificarea duratei contractului individual de muncă din durată determinată de un an, în contract individual de muncă pe durata de viabilitate a postului*” încalcă exigențele de claritate și precizie a reglementării impuse de art.8 alin.(4) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, menționăm că utilizarea în text a expresiei „*în condițiile Legii educației naționale nr.1/2011, cu modificările și completările ulterioare,*” este improprie stilului normativ, fiind necesar să fie prevăzute în mod expres dispozițiile vizate. În acest sens, precizăm că, potrivit art.62 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, dispozițiile de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Ca urmare, expresia „*în condițiile Legii nr.1/2011, cu modificările și completările ulterioare*” va fi înlocuită cu „*în condițiile prezentei legi*”;

c) la **alin.(2)**, pentru rigoare normativă, propunem ca sintagma „*prevederile alin.(1<sup>1</sup>)*” să fie înlocuită cu sintagma „*prevederile alin.(1)*”. Totodată, recomandăm reformularea textului în partea de final, astfel:

„... potrivit metodologiei *elaborată cu consultarea partenerilor de dialog social și aprobată prin ordin al ministrului educației naționale.*”

9. Pentru respectarea uzanțelor normative, recomandăm reformularea părții dispozitive a **art.I pct.2**, astfel:

„2. După alineatul (8) al articolului 112 se introduc două noi alineate, alin.(9) și (10), cu următorul cuprins:”.

10. La **art.I pct.2**, în ceea ce privește textele preconizate pentru **art.112 alin.(9)**, pentru o exprimare specifică stilului normativ, recomandăm reformularea textului în partea de debut, astfel:

„(9) **Înțelesul sintagmei** «*celelalte componente ale bazei materiale*», **prevăzută la alin.(1)-(4), cuprinde bunurile imobile și mobile ...**”.

Referitor la soluția preconizată la **alin.(10)**, potrivit căreia componentele bazei materiale prevăzute la alin.(4) sunt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile, semnalăm că aceste caractere sunt specifice dreptului de proprietate publică, în temeiul prevederilor art.861 alin.(1) din Legea nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare. Menționăm că la **alin.(4)**, la care se face trimitere, nu sunt prevăzute exclusiv bunuri proprietate publică. Astfel, în text este stabilit în mod expres faptul că „*Celelalte componente ale*

*bazei materiale sunt de drept proprietatea unităților și instituțiilor respective și sunt administrate de acestea.*”, motiv pentru care nu pot căpăta caracterele specifice dreptului de proprietate publică. Recomandăm corelarea normelor.

Totodată, menționăm că sintagma „*cu revizuirea anuală*” este improprie stilului normativ, fiind necesară reformularea acesteia, o posibilă redactare fiind: „*cu renegocierea anuală a clauzelor contractului*”.

Recomandăm corelarea soluției legislative potrivit căreia „*Închirierea se face cu prioritate pentru activități de învățământ*” cu dispozițiile art.14 alin.(1) din Legea nr.213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, cu modificările ulterioare, potrivit căruia „*Închirierea bunurilor proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale se aprobă, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, iar contractul de închiriere va cuprinde clauze de natură să asigure exploatarea bunului închiriat, potrivit specificului acestuia.*”

Formulăm prezentele observații și pentru **art.I pct.3**, referitor la norma preconizată pentru **art.226<sup>1</sup> alin.(2)**.

**11.** La **art.I pct.3**, pentru rigoare normativă, articolul nou introdus trebuie marcat ca „**Art.226<sup>1</sup>. -**”.

În ceea ce privește norma propusă pentru **art.226<sup>1</sup> alin.(1)**, trimiterea să fie realizată astfel: „*art.226 alin. (4)*”.

Formulăm prezenta observație și pentru **alin.(2)**.

**12.** La **art.II**, având în vedere faptul că intervenția normativă vizează un singur element structural, **partea dispozitivă** va fi reformulată după cum urmează:

„*Art.II. - După articolul 10 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.75/2005 privind asigurarea calității educației, publicată în Monitorul Oficial a României, Partea I, nr.642 din 20 iulie 2005, cu modificările și completările ulterioare, se introduce un nou articol, art.10<sup>1</sup>, cu următorul cuprins:*”.

Referitor la soluția legislativă de includere a art.10<sup>1</sup> în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2005, este de analizat raportul de conexiune dintre ipotezele juridice ale acestui articol și cele ale articolelor precedente sau următoare, cu atât mai mult cu cât, în reglementarea de detaliu conținută în articolului nou introdus, se regăsesc elemente care nu figurează în actul normativ asupra căruia se intervine. De exemplu, în Ordonanța de urgență a Guvernului

nr.75/2005 nu se menționează vreo obligație a „*directorului unității de învățământ*” de prezentare a unor acte, nici nu se face referire la „*autorizația de securitate la incendiu*”.

Precizăm că, potrivit art.14 alin. (2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act.*”, iar în ceea ce privește sistematizarea ideilor în text, art.35 din aceeași lege recomandă ca „*Pentru asigurarea unei succesiuni logice a soluțiilor legislative preconizate și realizarea unei armonii interioare a actului normativ redactarea textului proiectului trebuie precedată de întocmirea unui plan de grupare a ideilor în funcție de conexiunile și de raportul firesc dintre ele, în cadrul concepției generale a reglementării.*”

Sub aspectul redactării, norma preconizată va fi precedată de numărul articolului din care aceasta face parte, fără indicarea vreunui alineat.

**13.** La **art.III alin.(2)**, pentru evitarea repetiției din expresia „...*în vederea acreditării, după caz, în vederea asigurării calității...*”, recomandăm reformularea acesteia, astfel: „...*în vederea acreditării, respectiv a asigurării calității...*”.

Totodată, pentru a se asigura eficiența normei, recomandăm să fie prevăzut în mod expres un termen până la care să fie aprobată respectiva metodologie. În acest sens, sugerăm reformularea normei în partea de final, astfel: „*Metodologia specifică de aplicare a dispozițiilor prezentului alineat va fi aprobată prin ordin al ministrului educației naționale în termen de .... zile de la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență.*”

La **alin.(3)**, întrucât titlul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75/2005 a fost deja redat în alineatul precedent, nu mai este necesară redarea acestuia.

**14.** La **art.IV**, potrivit normelor de tehnică legislativă, sintagma „*Prin excepție*” va fi înlocuită cu sintagma „*Prin derogare*”.

Pentru precizia exprimării, recomandăm reformularea normei în partea de final, astfel: „... *de la bugetul de stat aprobat prin Legea nr.50/2019, prin bugetul Ministerului Educației Naționale*”.

Totodată, apreciem că soluția legislativă de stabilire a acordării de daune-interese moratorii sub forma dobânzii legale pentru plata eșalonată a sumelor prevăzute în titluri executorii prin care s-au acordat drepturi salariale personalului din învățământ care se calculează pe baza

**dobânzii legale remuneratorii**, ar trebui analizată din punct de vedere al respectării limitelor constituționale ale legiferării pe calea ordonanțelor de urgență, astfel cum acestea sunt prevăzute la art.115 alin.(6) din Constituție.

Avem în vedere faptul că, potrivit acestei norme constituționale, ordonanțele de urgență nu pot afecta drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, iar în Decizia nr.1189/2008 Curtea Constituțională a statuat că, în această situație, trebuie reținut numai sensul juridic al verbului „a afecta” „*sub diferite nuanțe, cum ar fi: „a suprima”, „a aduce atingere”, „a prejudicia”, „a vătăma”, „a leza”, „a antrena consecințe negative”*” cu privire la drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție.

Semnalăm că, *de lege lata*, se utilizează dobânda legală penalizatoare, calculată în mod diferit de dobânda remuneratorie, potrivit prevederilor art.3 din Ordonanța Guvernului nr.13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar, aprobată prin Legea nr.43/2012. Astfel, rata dobânzii legale remuneratorii se stabilește la nivelul ratei dobânzii de referință a Băncii Naționale a României, iar dobânda legală penalizatoare se stabilește la nivelul ratei dobânzii de referință **plus 4 puncte procentuale**.

Sub acest aspect, soluția legislativă propusă este susceptibilă să afecteze dreptul de proprietate privată consacrat de art.44 alin.(1) și (2) din Legea fundamentală, precum și prevederilor art.6 paragraful 1 și art.14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și art.1 din Protocolul nr.1 la Convenție.

**PREȘEDINTE**

**dr. Dragoș ILIESCU**

București  
Nr.270/5.04.2019