

DECIZIA nr.323
din 10 iunie 2020

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru
modificarea și completarea unor acte normative în domeniul educației**

Nepublicată

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Benke Károly	- magistrat-asistent șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul educației, obiecție formulată de un număr de 70 de deputați.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1468 din 2 martie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.363A/2020.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, se susține că legea criticată încalcă principiul bicameralismului, consacrat prin art.61 alin.(2) din Constituție, întrucât în Camera decizională, reprezentată de Senat, au fost introduse 7 texte legislative noi care nu au fost prezentate spre dezbateri și adoptare în Camera de reflecție, și anume Camera Deputaților. În acest sens, se face referire la art.I pct.2 [cu referire la art.3 alin.(2)], pct.3 [cu referire la art.23 alin.(1¹)], pct.4 [cu referire la art.27 alin.(1¹) și (1²)], pct.17 [cu referire la art.84 alin.(1), (3) și (4)], pct.23 [cu referire la art.135 alin.(5)] și pct.31 [cu referire la art.262 alin.(1) și (3) partea introductivă] din lege.

4. Se arată că art.I pct.2 [cu referire la art.3 alin.(2)] din lege este imprecis, întrucât nu are legătură cu alineatul (1) al acestui articol, aspect care ar fi fost remarcat dacă textul ar fi fost supus dezbaterii normative în ambele Camere ale Parlamentului și nu în cadrul dezbaterii finale din Camera decizională. Această modificare configurează atât o formă distinctă a art.3, cât și un conținut juridic esențial diferit al acestuia, care duce la caracterul imprecis și imposibil de aplicat ulterior intrării sale în vigoare.

5. Se susține că art.I pct.3 [cu referire la art.23 alin.(1¹)] din lege nu poate institui o excepție de la art.23 alin.(1) lit.a), întrucât nu are legătură cu obiectul reglementat de art.23 în integralitatea sa. Forma în vigoare a acestui articol reglementează nivelurile de învățământ pentru întregul sistem și, în particular, vârstele biologice pentru educația timpurie. Se arată că, începând cu anul 2030, grupa mică intră în învățământul obligatoriu, context în care nu se justifică propunerea de completare deoarece nu ține cont de dezvoltarea psihosomatică a copilului de 2 ani, ceea ce înseamnă că textul introdus în Camera decizională nu este corelat cu reglementarea în vigoare și creează un conținut esențial diferit, imprecis față de forma dezbătută și adoptată în Camera de reflecție. Se subliniază și absența evaluării impactului financiar din partea inițiatorilor amendamentului modificator, Guvernul nefiind consultat cu privire la această propunere de modificare cu impact financiar asupra bugetului de stat.

6. Se arată că art.I pct.31 [cu referire la art.262 alin.(3) parte introductivă] din lege creează un paralelism legislativ în ceea ce privește „*activitățile de pregătire remedială*”, reglementate sub aceeași formă la pct.31 [cu referire la art.262 alin.(1) lit.f)] din lege, situație care modifică întreg conținutul, precum și forma legii configurată în Camera Deputaților. Se menționează că textul este susceptibil să încalce normele de tehnică legislativă, situație evitabilă prin dezbaterile acestuia în prima Cameră sesizată.

7. Se consideră că reglementările adoptate numai de Senat încalcă și scopul avut în vedere de inițiatorii propunerii legislative deoarece nu se încadrează în contextul normativ precizat în expunerea de motive. În acest sens, se menționează pct.3 [cu referire la art.23 alin.(1¹)] și pct.4 [cu referire la art.27 alin.(1¹) și (1²)] din lege.

8. În susținerea criticilor de neconstituționalitate raportate la principiul bicameralismului sunt invocate Deciziile Curții Constituționale nr.624 din 26 octombrie 2016 și nr.393 din 5 iunie 2019.

9. Se mai arată că scopul urmărit de inițiatorii propunerii legislative impune obligația acestora de a respecta art.111 alin.(1) din Constituție, astfel că aceștia ar fi trebuit să îndeplinească, cel puțin formal, cerința informării Guvernului cu privire la modificarea cheltuielilor bugetare prin inițiativa legislativă înregistrată, iar Guvernul ar fi trebuit să întocmească fișa financiară care să prezinte Parlamentului estimarea cheltuielilor pe care punerea în aplicare a propunerii legislative le generează în cadrul bugetar anual. Or, cu privire la legea analizată o asemenea solicitare de informare nu a fost realizată; totodată, se subliniază că, având în vedere art.138 alin.(5) din Constituție, informarea trebuia solicitată indiferent dacă legea criticată se aplică exercițiului bugetar în curs sau impactul bugetar se produce în următoarele exerciții fiscal-bugetare.

10. Se arată că jurisprudența Curții Constituționale cu privire la obligația titularilor dreptului de inițiativă legislativă parlamentară de a evalua impactul financiar al propunerii legislative prin solicitarea unei informări din partea Guvernului este clară, sens în care se invocă Deciziile Curții Constituționale nr.331 din 21 mai 2019 și nr.393 din 5 iunie 2019.

11. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

12. **Guvernul** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată. În acest sens, se arată că Senatul, în calitate de Cameră decizională, a modificat în mod substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative; au fost introduse 7 noi puncte și eliminate unele prevederi care pot fi apreciate ca fiind esențiale din perspectiva arhitecturii inițiale a propunerii legislative și a filosofiei care a stat la baza construcției sale. Au fost, astfel, introduse prevederile art.I pct.2 [cu referire la art.3 alin.(2)], pct.3 [cu referire la art.23 alin.(1¹)], pct.4 [cu referire la art.27 alin.(1¹) și (1²)], pct.17 [cu referire la art.84 alin.(1), (3) și (4)], pct.23 [cu referire la art.135 alin.(5)] și pct.31 [cu referire la art.262 alin.(1) și alin.(3) partea introductivă] din lege.

13. Se susține că art.I pct.2 [cu referire la art.3 alin.(2)] din lege, nou-introdus, nu are legătură cu contextul normativ al art.3 alin.(1) din Legea nr.1/2011; totodată, art.I pct.3 [cu referire la art.23 alin.(1¹)] din lege, nou-introdus, nu poate institui o excepție de la art.23 alin.(1) lit.a) din Legea nr.1/2011 pentru că nu are legătură cu acest text legal și nu este nici justificată introducerea sa în corpul legii pentru că este necorelată cu reglementarea în vigoare, iar Guvernul nu a fost consultat cu privire la adoptarea sa, în condițiile în care acest text are implicații bugetare. Se mai invocă faptul că art.I pct.31 [cu referire la art.262 alin.(3) partea introductivă] din lege creează un paralelism legislativ.

14. Se subliniază că scopul legii avut în vedere de inițiatori este încălcat, amendamentele depuse sunt în afara expunerii de motive și nu se încadrează în contextul normativ. Totodată, legea în forma adoptată de Senat se îndepărtează de la forma adoptată de Camera Deputaților. Normele nou-introduse au caracter imprecis, ce poate genera arbitrar în aplicarea legii, iar textele introduse trebuiau să fie analizate și de Camera Deputaților.

15. Se concluzionează în sensul că la nivelul Camerei decizionale, Senatul, au fost aduse modificări care vizează aspecte esențiale în structura și filosofia legii, contrar art.61 alin.(2) din Constituție. Se face trimitere și la Decizia Curții Constituționale nr.472 din 22 aprilie 2008.

16. Se mai arată că autorii sesizării menționează că nu a existat o solicitare adresată Guvernului de informare cu privire la impactul legii asupra cheltuielilor bugetare. În expunerea de motive nu există vreo referire cu privire la impactul bugetar estimat de inițiatori ori la sursa de finanțare a cheltuielilor bugetare generate, nefiind respectate prevederile art.138 alin.(5) din Constituție. Se face trimitere și la Decizia Curții Constituționale nr.393 din 5 iunie 2019 și se menționează că sunt încălcate prevederile art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) din Constituție.

17. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

18. În temeiul art.76 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Curtea Constituțională, prin Adresa nr.2814 din 3 iunie 2020, a solicitat secretarului general al Camerei Deputaților și secretarului general al Senatului să comunice dacă în privința Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul educației a fost solicitată informarea Guvernului conform art.111 alin.(1) din Constituție, dacă a fost solicitată distinct fișa financiară prevăzută la art.15 din Legea nr.500/2002, cu modificările și completările ulterioare, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată, și dacă Guvernul a depus punctul său de vedere și fișa financiară.

19. **Secretarul general al Camerei Deputaților**, prin Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2856 din 4 iunie 2020, a răspuns solicitărilor Curții Constituționale. În esență, în răspunsul primit s-a arătat că, în cazul legii criticate, Camera Deputaților a avut calitatea de primă Cameră sesizată, iar inițiativa legislativă a fost prezentată în ședința Biroului permanent din 26

noiembrie 2018, fiind solicitate informarea și punctul de vedere ale Guvernului până la data de 19 decembrie 2018. Punctul de vedere al Guvernului, însoțit de fișa financiară prevăzută de art.15 din Legea nr.500/2002, nu a fost primit nici la termenul stabilit de Biroul permanent, nici după împlinirea acestuia. Totodată, din analiza documentelor aflate în dosarul propunerii legislative, rezultă că inițiatorii propunerii legislative nu au depus/ solicitat, separat, fișa financiară prevăzută de dispozițiile legale în vigoare.

20. **Secretarul general al Senatului**, prin Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2919 din 9 iunie 2020, a răspuns la solicitările Curții Constituționale. În esență, în răspunsul comunicat, s-a arătat că Senatul, în calitate de Cameră decizională, nu a solicitat Guvernului nicio informare cu privire la inițiativa legislativă menționată.

21. Termenul de judecată a fost inițial fixat pentru data de 23 aprilie 2020, termen pe care Curtea l-a preschimbato, în mod succesiv, pentru datele de 7 aprilie 2020, 7 mai 2020 și 2 iunie 2020. La acest din urmă termen, Curtea a amânat dezbaterile pentru data de 10 iunie 2020, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, înscrisurile aflate la dosarul cauzei, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

22. Curtea Constituțională a fost sesizată, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

23. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul educației, cu referire punctuală la art.I pct.2 [cu referire la art.3 alin.(2)], pct.3 [cu referire la art.23 alin.(1¹)], pct.4 [cu referire la art.27 alin.(1¹) și (1²)], pct.17 [cu referire la art.84 alin.(1), (3) și (4)], pct.23 [cu referire la art.135 alin.(5)] și pct.31 [cu referire la art.262 alin.(1) și (3) partea introductivă] din lege, care au următorul cuprins:

- Art.I pct.2 [cu referire la art.3 alin.(2)]: *„(2) Prevederile alin.(1) lit.c¹) se aplică în vederea constituirii efectivelor de antepreșcolari/preșcolari/elevi la grupa mică, clasele pregătitoare și clasele a IX-a ale ciclului secundar superior, fără a fi afectate efectivele de antepreșcolari/preșcolari/elevi ale grupelor/claselor deja existente.”;*

- Art.I pct.3 [cu referire la art.23 alin.(1¹)]: *„(1¹) Prin excepție de la prevederile alin.(1) lit.a), la solicitarea expresă a părinților, pot fi înscriși în învățământul preșcolar copiii cu vârstă de minimum 2 ani, asigurându-se finanțarea de bază corespunzătoare, de la bugetul de stat, în baza costului standard per preșcolar, stabilit prin hotărâre a Guvernului.”;*

- Art.I pct.4 [cu referire la art.27 alin.(1¹) și (1²)]: *„(1¹) Nivelul antepreșcolar poate fi organizat în creșe pentru vârsta de 0-3 ani sau în grădinițe pentru vârsta 2-3 ani.*

(1²) În condițiile în care unitatea de învățământ care are în componență nivel preșcolar nu are o structură integrală de învățământ antepreșcolar cu toate cele 3 grupe, poate include în cadrul învățământului preșcolar o grupă pentru vârsta 2-3 ani.”;

- Art.I pct.17 [cu referire la art.84 alin.(1), (3) și (4)]: *„(1) Elevii din învățământul obligatoriu, profesional și liceal acreditat/autorizat beneficiază de gratuitate pentru transportul local în comun, de suprafață naval și subteran, precum și pentru transportul rutier județean și interjudețean, feroviar și naval, pe tot parcursul anului calendaristic. Consiliile județene și consiliile locale organizează transportul public în vederea asigurării transportului elevilor spre școli. [...]*

(3) Elevilor care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu li se decontează cheltuielile de transport din bugetul Ministerului Educației și Cercetării, prin unitățile de învățământ la care sunt școlarizați, pe baza de abonament sau li se asigură decontarea sumei ce reprezintă contravaloarea a 52 călătorii dus-întors pe an, dacă locuiesc la internat sau în gazdă.

(4) Elevii beneficiază de gratuitate pentru accesul la muzee, la concerte, la spectacole de teatru, de operă, de film și la alte manifestări culturale și sportive organizate de instituții publice.”;

- Art.I pct.23 [cu referire la art.135 alin.(5)]: *„(5) Finanțarea de bază se calculează după un coeficient mărit pentru studenții care urmează cursurile în limba unei minorități naționale sau într-o limbă modernă de circulație internațională.”;*

- Art.I pct.31 [cu referire la art.262 alin.(1) și (3) partea introductivă]: *„(1) Activitatea personalului didactic de predare se realizează într-un interval de timp zilnic de 8 ore, respectiv 40 de ore pe săptămână, și cuprinde:*

a) activități didactice de predare-învățare-evaluare și de instruire practică și examene de final de ciclu de studii, conform planurilor-cadru de învățământ, de pregătire pentru evaluări/examene naționale și/sau pentru obținerea performanței educaționale, precum și de învățare remedială;

b) *activități de pregătire metodico-științifică, curriculumului la decizia școlii, în acord cu nevoile elevilor;*

c) *activități de educație, complementare procesului de învățământ: mentorat, școală după școală, învățare pe tot parcursul vieții;*

d) *activități de dirigenție;*

e) *activități specifice scrierii, derulării și evaluării proiectelor educaționale;*

f) *activități de pregătire remedială. [...]*

(3) *Norma didactică de predare-învățare-evaluare și de instruire practică și de evaluare curentă a preșcolarilor și a elevilor în clasă, în care sunt incluse și activități de pregătire pentru evaluări/examene naționale și/sau pentru obținerea performanței educaționale, precum și cele de învățare remedială, reprezintă numărul de ore corespunzător activităților prevăzute la alin.(1) lit.a) și se stabilește după cum urmează: [...]*"

24. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.61 alin.(2) privind principiul bicameralismului, ale art.111 alin.(1) privind informarea Parlamentului și ale art.138 alin.(5) privind interdicția constituțională de a aproba cheltuieli bugetare fără stabilirea sursei de finanțare.

25. În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate ale acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea anterioară, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia nr.66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.213 din 9 martie 2018, paragraful 38).

26. Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularului dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de un număr de 70 de deputați, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

27. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar, potrivit art.77 alin.(3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

28. În cauză, propunerea legislativă a fost inițiată de 43 de deputați și 6 senatori și a fost adoptată tacit de Camera Deputaților la 8 aprilie 2019, iar la 10 februarie 2020 a fost adoptată de Senat, în calitate de Cameră decizională. La 25 februarie 2020 legea a fost depusă la secretarii generali ai celor două Camere pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii și trimisă la promulgare în data de 2 martie 2020.

29. Luând act de faptul că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată cu depășirea termenului legal prevăzut de Legea nr.47/1992, dar în interiorul termenului de promulgare de 20 de zile, prevăzut de art.77 alin.(1) din Constituție, precum și de faptul că legea nu fusese încă promulgată la data sesizării sale, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, par.70 ipoteza a doua].

(1) Criticile de neconstituționalitate referitoare la încălcarea principiului bicameralismului

30. În jurisprudența sa, cu privire la principiul bicameralismului, Curtea a dezvoltat o veritabilă „doctrină” a bicameralismului și a modului în care acest principiu este reflectat în procedura de legiferare. Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53). Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră [Decizia nr.1.029 din 8 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.720 din 23 octombrie 2008, Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014, publicată

în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.71 din 29 ianuarie 2014, Decizia nr.355 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.509 din 8 iulie 2014, paragraful 38, Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.937 din 22 noiembrie 2016, paragraful 39, Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.134 din 21 februarie 2017, paragraful 29, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.161 din 3 martie 2017, paragraful 32 sau Decizia nr.393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.581 din 16 iulie 2019, par.66]. Ca urmare, dezbaterea parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 30 aprilie 2008, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 53).

31. Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a apreciat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate. Este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor (Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 55).

32. Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea celor două criterii este de natură a afecta principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, Decizia nr.413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, Decizia nr.1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, paragraful 29, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 54).

33. Așadar, bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, desigur, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/propunerii legislative. A nega posibilitatea Camerei decizionale de a se îndepărta de la forma votată în Camera de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional atașat acesteia devine iluzoriu. S-ar ajunge la un veritabil mimetism, în sensul că cea de-a doua Cameră se va identifica, în ceea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism. Prin urmare, nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului, atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principiale pe care le-a avut în vedere propunerea/proiectul de lege în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări [Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, paragrafele 37 și 38, Decizia nr.377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.586 din 21 iulie 2017, paragraful 45, și Decizia nr.412 din 20 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.570 din 11 iulie 2019, par.57].

34. Raportat la cauza de față, Curtea constată că reglementările invocate de autorii obiecției de neconstituționalitate, și anume art.I pct.2 [cu referire la art.3 alin.(2)], pct.3 [cu referire la art.23 alin.(1¹)], pct.4 [cu referire la art.27 alin.(1¹) și (1²)], pct.17 [cu referire la art.84 alin.(1), (3) și (4)], pct.23 [cu referire la art.135 alin.(5)] și pct.31 [cu referire la art.262 alin.(1) și (3) partea introductivă] din lege, au fost adoptate de Senat – Cameră decizională – în condițiile în care aveau un caracter de noutate față de materia propusă de inițiatori, referindu-se la ipoteze normative neavute în vedere de aceștia. Astfel, adoptarea tacită de la nivelul Camerei Deputaților nu a avut în vedere noile soluții legislative propuse la Senat, care, în esență, constau în: (i) înscrierea în învățământul preșcolar, la solicitarea expresă a părinților, a copiilor cu vârstă de minimum 2 ani, cu consecința extinderii învățământului

preșcolar pentru copiii având vârsta cuprinsă între 2 și 3 ani – art.I pct.3 [cu referire la art.23 alin.(1¹)] și pct.4 [cu referire la art.27 alin.(1¹) și (1²)]; (ii) introducerea gratuității pentru transportul local în comun, de suprafață naval și subteran, precum și pentru transportul rutier județean și interjudețean, feroviar și naval, pe tot parcursul anului calendaristic pentru elevii din învățământul obligatoriu, profesional și liceal acreditat/autorizat [soluția legislativă în vigoare vizează un tarif redus cu cel puțin 50%] – art.I pct.17 [cu referire la art.84 alin.(1)]; (iii) decontarea cheltuielilor de transport pentru elevii care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu, fără limită de kilometri [soluția legislativă în vigoare vizează un decont în limita a 50 de km] – art.I pct.17 [cu referire la art.84 alin.(3) teza întâi]; (iv) decontarea sumei ce reprezintă contravaloarea a 52 de călătorii dus-întors pe an pentru elevii care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu, dacă locuiesc la internat sau în gazdă [soluția legislativă în vigoare vizează un decont în limita a 8 asemenea călătorii] - art.I pct.17 [cu referire la art.84 alin.(3) teza a doua]; (v) introducerea pentru elevi a gratuității pentru accesul la muzee, la concerte, la spectacole de teatru, de operă, de film și la alte manifestări culturale și sportive organizate de instituții publice [soluția legislativă în vigoare vizează un tarif redus cu cel puțin 75%] - art.I pct.17 [cu referire la art.84 alin.(4)]; (vi) acordarea unei finanțări de bază calculate după un coeficient mărit pentru studenții care urmează cursurile într-o limbă modernă de circulație internațională – art.I pct.23 [cu referire la art.135 alin.(5)]; (vii) restructurarea conținutului activității personalului didactic de predare [soluția legislativă în vigoare prevede a) activități didactice de predare-învățare-evaluare și de instruire practică și examene de final de ciclu de studii, conform planurilor-cadru de învățământ; b) activități de pregătire metodică-științifică; c) activități de educație, complementare procesului de învățământ: mentorat, școală după școală, învățare pe tot parcursul vieții; d) activități de dirigentie, iar cea propusă prevede a) activități didactice de predare-învățare-evaluare și de instruire practică și examene de final de ciclu de studii, conform planurilor-cadru de învățământ, de pregătire pentru evaluări/examene naționale și/sau pentru obținerea performanței educaționale, precum și de învățare remedială; b) activități de pregătire metodică-științifică, curriculumul la decizia școlii, în acord cu nevoile elevilor; c) activități de educație, complementare procesului de învățământ: mentorat, școală după școală, învățare pe tot parcursul vieții; d) activități de dirigentie; e) activități specifice scrierii, derulării și evaluării proiectelor educaționale; f) activități de pregătire remedială] – art.I pct.31 [cu referire la art.262 alin.(1)]; (viii) includerea în norma didactică de predare-învățare-evaluare și de instruire practică și de evaluare curentă a preșcolarilor și a elevilor în clasă a activităților de pregătire pentru evaluări/examene naționale și/sau pentru obținerea performanței educaționale și a celor de învățare remedială – art.I pct.31 [cu referire la art.262 alin.(3) partea introductivă].

35. Singurul text care, deși adoptat în Camera decizională, nu afectează structura legii este art.I pct.2 [cu referire la art.3 alin.(2)], întrucât acesta reglementează aplicarea pentru viitor a principiului adaptabilității curriculumului național și programei școlare, fără afectarea grupelor/claselor deja existente. Acest text de lege este însă plasat în mod greșit în corpul legii, nefiind o reglementare modificatoare sau completatoare a Legii nr.1/2011, ci una proprie legii supuse controlului de constituționalitate.

36. Astfel, pentru prevederile art.I pct.3 [cu referire la art.23 alin.(1¹)], pct.4 [cu referire la art.27 alin.(1¹) și (1²)], pct.17 [cu referire la art.84 alin.(1), (3) și (4)], pct.23 [cu referire la art.135 alin.(5)] și pct.31 [cu referire la art.262 alin.(1) și (3) partea introductivă] din lege, Senatul s-a constituit ca unic legiuitor, cu încălcarea prevederilor constituționale care consacră principiul bicameralismului. Mai mult, configurația actului normativ adoptat de Senat este semnificativ diferită de cea supusă dezbaterii Camerei Deputaților, iar acest fapt nu rezultă dintr-o simplă restructurare a materiei, ci din adoptarea unor reglementări noi, care nu au legătură și nu derivă din reglementarea inițială [a se vedea și Decizia nr.56 din 5 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.199 din 1 martie 2020, par.54].

37. În consecință, Curtea constată că Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul educației încalcă principiul bicameralismului, fiind contrară art.61 alin.(2) și art.75 alin.(1) din Constituție.

(2) Criticile de neconstituționalitate referitoare la încălcarea obligației de solicitare a informării Parlamentului și a fișei financiare

38. Cu privire la art.111 alin.(1) din Constituție, Curtea, în jurisprudența sa, a reținut că acesta stabilește, pe de o parte, obligația Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice de a prezenta informațiile și documentele necesare actului legiferării și, pe de altă parte, modalitatea de obținere a acestor informații, respectiv la cererea Camerei Deputaților, a Senatului sau a comisiilor parlamentare, prin intermediul președinților acestora (Decizia nr.331 din 21 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.493 din 18 iunie 2019, par.42). Acest text consacră garanția constituțională a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice (a se vedea Decizia nr.515 din 24 noiembrie 2004,

publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.195 din 14 decembrie 2004). Curtea a mai reținut că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art.138 alin.(2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabilii modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate (Decizia nr.1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.802 din 23 noiembrie 2007).

39. Prin Decizia nr.629 din 9 octombrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.68 din 28 ianuarie 2019, par.31, și prin Decizia nr.331 din 21 mai 2019, precitată, par.43, Curtea a precizat că art.111 alin.(1) din Constituție prevede expres și limitativ că relația dintre autoritățile menționate se realizează prin intermediul președinților Camerei Deputaților și Senatului sau ai comisiilor parlamentare. În acest sens au fost invocate, de altfel, și normele regulamentare care detaliază procedura legislativă. Astfel, dând expresie prevederilor constituționale menționate, Regulamentul Camerei Deputaților, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.481 din 28 iunie 2016, stabilește, în art.92 alin.(4), că *„În cazul propunerilor legislative depuse în condițiile alin.(1), care implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele Camerei Deputaților va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art.111 din Constituția României, republicată, în același termen de 15 zile”, iar la alin.(6) că, „Dacă în cursul dezbaterii, în comisia sesizată în fond apar amendamente care impun modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele comisiei va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art.111 din Constituția României, republicată, într-un termen care să se încadreze în termenul de predare a raportului”*. De asemenea Regulamentul Senatului stabilește la art.88 alin.(3) că *„Propunerile legislative se comunică Guvernului în termen de 3 zile de la prezentarea în Biroul permanent, pentru a se pronunța și în ceea ce privește aplicarea art.111 din Constituția României, republicată”, iar la art.92 alin.(6) că „Propunerile legislative formulate de senatori și deputați, care implică modificarea bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, trebuie să fie însoțite de dovada solicitării informării Guvernului, înaintată prin președintele Senatului, în conformitate cu dispozițiile art.111 din Constituția României, republicată”*. Prin urmare, Curtea a statuat că un document prin care o Cameră a Parlamentului transmite Guvernului o inițiativă legislativă solicitând informarea prevăzută de art.111 din Constituție, dar care nu este semnat de președintele Camerei respective, nu produce efectul juridic consacrat de norma constituțională, neabsolvind Camera de obligația prevăzută de art.111 teza a doua din Constituție [Decizia nr.56 din 5 februarie 2020, par.56 și 57].

40. Prin Decizia nr.767 din 14 decembrie 2016, par.60, Curtea a statuat că „fișa financiară prevăzută de art.15 alin.(2) din Legea nr.500/2002 nu trebuie confundată cu punctul de vedere emis de Guvern conform art.11 lit.b¹) din Legea nr.90/2001, cele două documente generate de Guvern având un regim juridic și, implicit, finalități diferite. Prin urmare, atunci când o propunere legislativă are implicații bugetare, Guvernul trebuie să prezinte ambele documente menționate, așadar atât punctul de vedere, cât și fișa financiară”.

41. Raportat la cauza de față, Curtea constată că propunerea legislativă a prevăzut chiar din momentul inițierii sale introducerea, pentru antepreșcolari, preșcolari și elevi, a programului *„Masă caldă la școală”*, a cărui valoare zilnică nu poate fi mai mică de 7 lei/beneficiar, inclusiv taxa pe valoarea adăugată, aspect care, în mod evident, necesita solicitarea informării Parlamentului.

42. Astfel, Curtea reține că în ședința Biroului permanent din 26 noiembrie 2018 s-a solicitat punctul de vedere al Guvernului, în temeiul art.111 alin.(1) din Constituție coroborat cu art.92 alin.(4) și art.113 alin.(1¹) din Regulamentul Camerei Deputaților, întrucât propunerea legislativă avea implicații bugetare. Prin urmare, întrucât s-a solicitat informarea Guvernului, au fost îndeplinite, din această perspectivă, exigențele art.111 alin.(1) din Constituție.

43. În schimb, analizând art.I pct.17 [cu referire la art.84 alin.(1), (3) și (4)] și pct.23 [cu referire la art.135 alin.(5)] din lege, texte introduse în Camera decizională, Curtea constată că au, în mod evident, implicații bugetare [introducerea gratuității pentru transportul local în comun, de suprafață naval și subteran, precum și pentru transportul rutier județean și interjudețean, feroviar și naval, pe tot parcursul anului calendaristic pentru elevii din învățământul obligatoriu, profesional și liceal acreditat/autorizat, decontarea cheltuielilor de transport pentru elevii care nu pot școlarizați în localitatea de domiciliu fără limită de kilometri, decontarea sumei ce reprezintă contravaloarea a 52 de călătorii dus-întors pe an pentru elevii care nu pot școlarizați în localitatea de domiciliu, dacă locuiesc la internat sau în gazdă, introducerea pentru elevi a gratuității pentru accesul la muzee, la concerte, la spectacole

de teatru, de operă, de film și la alte manifestări culturale și sportive organizate de instituții publice; acordarea unei finanțări de bază calculate după un coeficient mărit pentru studenții care urmează cursurile într-o limbă modernă de circulație internațională etc.].

44. Pentru ca legea analizată să se coreleze cu prevederile bugetului de stat, în virtutea art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002, dacă în cursul dezbaterilor din cadrul comisiei sesizate în fond la una dintre Camere au apărut amendamente care impuneau modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele acestei comisii avea obligația să solicite o nouă informare, reactualizată, din partea Guvernului [a se vedea Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, par.49].

45. Prin urmare, întrucât nu s-a solicitat informarea Guvernului, nu au fost îndeplinite, din această perspectivă, exigențele art.111 alin.(1) din Constituție.

46. Totodată, Curtea constată că inițiatorii propunerii legislative nu au solicitat fișa financiară. Or, prin Decizia nr.56 din 5 februarie 2020, precitată, par.67 și 71, și Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.205 din 13 martie 2020, par.54 și 55, Curtea a stabilit ca, pentru a respecta procedura constituțională de adoptare a unui act normativ care implică o cheltuială bugetară, respectiv art.138 alin.(5) din Constituție, inițiatorii actului normativ să facă dovada că au solicitat Guvernului fișa financiară, ceea ce nu s-a întâmplat în cauza de față. Prin urmare, Curtea constată că au fost încălcate dispozițiile art.138 alin.(5) din Constituție prin raportare la art.15 alin.(1) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.472 din 4 iunie 2010, și art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.597 din 13 august 2002.

47. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate și constată că Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul educației este neconstituțională.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 10 iunie 2020.